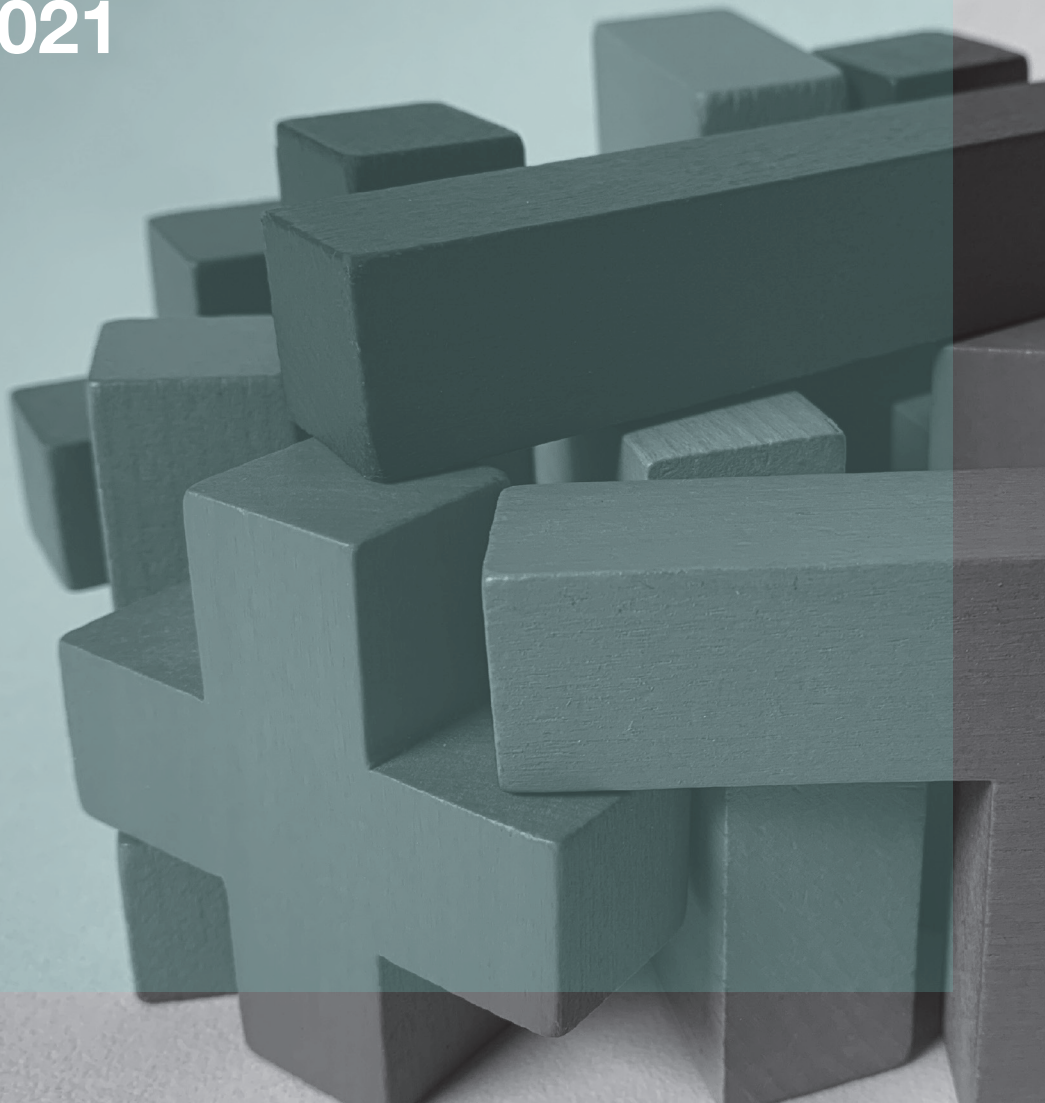


NUEVA SOCIEDAD Especial em português



América Latina: geopolítica e integração

2021



NUEVA SOCIEDAD

é uma revista latino-americana aberta às correntes de pensamento progressista, que defende o desenvolvimento da democracia política, econômica e social.

É publicada a cada dois meses em Buenos Aires, Argentina, e circula em toda a América Latina.

Diretora: Svenja Blanke

Chefe de redação: Pablo Stefanoni

Coordenadora de produção: Silvina Cucchi

Editor da plataforma digital: Mariano Schuster, Eugenia Corriés

Administração: Vanesa Knoop, Karin Ohmann

NUEVA SOCIEDAD ESPECIAL EM PORTUGUÊS 2021

Desenho original da capa: Horacio Wainhaus

Diagramação: Fabiana Di Matteo

Ilustrações: Eloar Guazzelli

Coordenação editorial e correção: Eduardo Szklarz

Tradução para o inglês dos resumos: Kristie Robinson

Impresso em Talleres Gráficos Nuevo Offset,
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Os artigos que integram **NUEVA SOCIEDAD** são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não refletem necessariamente o pensamento da Revista. É permitida, com autorização prévia, a reprodução dos ensaios e das ilustrações, desde que seja mencionada a fonte e uma cópia seja enviada à redação.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Escritórios: Humberto Primo 531, C1103ACK Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 3708-1330

Correio eletrônico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribuição e vendas)

<www.nuso.org>

O portal **NUEVA SOCIEDAD** é uma plataforma de reflexão sobre a América Latina.
Articula um debate pluralista e democrático sobre política e políticas latino-americanas.



**NUEVA
SOCIEDAD**

é um projeto da

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Índice

TEMA CENTRAL

- 4713 **Guadalupe González / Mónica Hirst / Carlos Luján / Carlos Romero / Juan Gabriel Tokatlian.** Conjuntura crítica, transição de poder e esvaziamento latino-americano 4
- 4714 **Luis Schenoni / Andrés Malamud.** Sobre a crescente irrelevância da América Latina 21
- 4715 **Maristella Svampa.** A pandemia do ponto de vista da América Latina. Nove teses para um balanço provisório 35
- 4716 **Yasmin Fahimi.** Europa e América Latina: como enfrentar juntos uma transformação social e ecológica? 56
- 4717 **Esteban Actis / Bernabé Malacalza.** As políticas exteriores da América Latina em tempos de autonomia líquida..... 69
- 4718 **Carlos R.S. Milani.** Do «BRICS» ao «TRICS»? Brasil e Turquia entre a política doméstica e a geopolítica mundial 82
- 4719 **José Antonio Sanahuja.** Pacto verde e «Doutrina Sinatra». Qual sua importância para a América Latina? 96
- 4720 **Carlos Ominami P.** Prosul: integração ou revanche ideológica? 112
- 4721 **Alejandro Frenkel / Diego Azzi.** Jair Bolsonaro e a desintegração da América do Sul: um parêntese?..... 124
- 4722 **Flávio Rocha de Oliveira.** Bolsonaro, ideologia e militares. Contextos, interesses domésticos e limites no alinhamento com os Estados Unidos..... 137
- 4723 **Rafael Rojas.** Amigos íntimos, vizinhos distantes? Andrés Manuel López Obrador e Donald Trump 151
- 4724 **Mamadou Alpha Diallo.** Geopolítica, integração e política externa brasileira a partir de uma perspectiva antirracista 160

SUMMARIES

Segunda página

Se nas décadas de 2000 e 2010 predominaram na América Latina e no Caribe os discursos sobre a integração e o latino-americanismo, a de 2020 encontra o subcontinente mergulhado na fragmentação, sem projetos hegemônicos e com uma decrescente relevância internacional. Após um ciclo neoliberal e outro progressista – que, embora não tenham abarcado toda a região, definiram climas de época –, hoje predomina a heterogeneidade e a incerteza, aprofundadas pela guinada política no Brasil. Nesse contexto, este número de *NUEVA SOCIEDAD* convoca diferentes olhares sobre a geopolítica e a (des)integração latino-americanas.

O artigo coletivo de Guadalupe González, Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos Romero e Juan Gabriel Tokatlian focaliza a impotência política da América Latina e do Caribe frente à conjuntura crítica global, num cenário agravado pela pandemia de covid-19 e marcado pelas tensões entre a China e os Estados Unidos, analisando as peculiaridades da crise tanto do regionalismo latino-americano como do multilateralismo interamericano. Para Luis Schenoni e Andrés Malamud, o apogeu da América Latina brilha em seu passado, já que, ao longo do último século, a região perdeu posições em todos os indicadores de relevância disponíveis: proporção da população mundial, peso estratégico, volume comercial, projeção militar e capacidade diplomática. Porém, dizem os autores, é preciso evitar tanto o negacionismo como o declinismo, duas visões que impedem a busca de soluções aos problemas atuais.

Maristella Svampa, por sua vez, constrói nove teses para pensar um balanço ainda provisório do que ocorre na América Latina em tempos de covid-19. Embora a pandemia tenha colocado no centro questões antes periféricas, as reações ainda são fracas para enfrentar a necessidade de mudanças profundas decorrente da crise socioecológica. A América Latina não pode ficar fora das grandes discussões globais se quiser ter alguma incidência no futuro global e não se limitar a importar discursos e propostas do Norte.

Em meio a uma competição cada vez mais acirrada entre múltiplos centros de poder globais, Yasmin Fahimi sustenta que a Europa e a América Latina poderiam ser sócios ideais numa aliança pela democracia com o objetivo de fortalecer o multilateralismo, e que isso deveria ser refletido no acordo União

Europeia-Mercosul. A UE está, de fato e como lembra em seu artigo José Antonio Sanahuja, no meio de transformações importantes, como a transição ecológica e a autonomia estratégica, os dois eixos em torno dos quais gravita um amplo programa de mudanças que pode gerar novas dinâmicas nas relações com a América Latina.

Esteban Actis e Bernabé Malacalza consideram que as políticas exteriores da região sofrem hoje um duplo assédio sistêmico por parte de *Vestfália* e *Mundialização*, figuras que sintetizam processos de concentração e difusão de poder. Num contexto de aprofundamento da dependência sul-americana, as políticas exteriores deverão se preparar para os cenários mais restritivos e adversos, fortalecendo as capacidades de resiliência frente a acontecimentos inesperados, mitigando riscos e aproveitando oportunidades. Num mundo atravessado por uma forte disputa hegemônica sino-estadunidense, «vazios regionais» na América Latina e no Caribe são ocupados por potências extrarregionais e/ou transnacionais e atores não estatais. Parte das mudanças na região vincula-se à guinada política do Brasil, desde a centro-esquerda até a extrema direita, e às suas consequências geopolíticas. Alejandro Frenkel e Diego Azzi mostram como se processou o abandono do sul-americanismo brasileiro e de apostas estratégicas de longa data e se avançou num alinhamento com os EUA e, mais precisamente, com o próprio Donald Trump. No mesmo sentido, o artigo de Flávio Rocha de Oliveira examina os vínculos de Jair Bolsonaro com os militares e as consequências da guinada ideológica ocorrida no Planalto na inserção geopolítica brasileira. Carlos R.S. Milani, por sua vez, estabelece algumas comparações entre o Brasil de Bolsonaro e a Turquia de Recep Tayyip Erdoğan, duas potências regionais que nos últimos cinco anos passaram por turbulências internas e se encontram agora na encruzilhada de uma disputa hegemônica mundial que exige decisões estratégicas com implicações econômicas, tecnológicas e geopolíticas sem precedentes.

O México teve uma mudança ideológica inversa, mas, como mostra Rafael Rojas, esta esteve longe de ser linear. Contra as previsões e os climas de campanha, Andrés Manuel López Obrador encontrou certo feeling com Trump. A tal ponto que a mudança de governo e das visões geopolíticas da nova dupla Biden-Harris no vizinho do norte introduz certas dúvidas sobre as relações futuras. Carlos Ominami P. analisa o Fórum para o Progresso da América do Sul (Pro-sul), que procurou substituir a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) numa vertente mais conservadora e acabou sendo uma frustrada revanche ideológica frente a modelos de integração anteriores. Finalmente, Mamadou Alpha Diallo mergulha, a partir de uma longa perspectiva histórica, em um cruzamento menos explorado: a política exterior brasileira e o antirracismo.

Parece claro que a região entrou numa época mais caleidoscópica, sem projetos «refundacionais» capazes de entusiasmar e com uma pandemia que colocou em evidência suas fragilidades estruturais. Cabe perguntar se isto será parte de uma transição ou um cenário de mais longo prazo.

Conjuntura crítica, transição de poder e esvaziamento latino-americano

Guadalupe González / Mónica Hirst / Carlos Luján /
Carlos Romero / Juan Gabriel Tokatlian

Os efeitos da emergência sanitária, econômica, social e política serão sentidos com especial intensidade na América Latina e no Caribe. É possível observar ao mesmo tempo uma impotência política da região diante da conjuntura global crítica. Diante desse quadro, torna-se importante caracterizar as peculiaridades da dupla crise do regionalismo latino-americano e do multilateralismo interamericano. As causas do processo de «esvaziamento latino-americano» respondem, sobretudo, a dinâmicas que operam dentro da região, agravadas pela pandemia.

O horizonte como desafio

O panorama internacional para o biênio 2021-2022 se apresenta como um dos mais turbulentos desde o final da Guerra Fria. Os saldos da emergência sanitária e do afundamento da economia mundial em situações

Guadalupe González: internacionalista e cientista política mexicana; é atualmente professora e pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais do Colégio do México (Colmex).

Mónica Hirst: é historiadora e possui doutorado em Estudos Estratégicos; professora visitante da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); e professora da Universidade Torcuato Di Tella (UTDT), Buenos Aires.

Carlos Luján: é cientista político e professor de Teoria das Relações Internacionais, Negociação e Metodologia da Pesquisa na Universidade da República (Udelar), Montevideu.

Carlos Romero: é cientista político, doutor em Ciências Políticas e professor titular aposentado do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Central da Venezuela (ucv).

Juan Gabriel Tokatlian: é sociólogo com doutorado em Relações Internacionais; atualmente vice-reitor e professor da Universidade Torcuato Di Tella (UTDT), Buenos Aires.

Palavras-chave: multilateralismo, regionalismo, transição de poder, América Latina e Caribe, Estados Unidos.

Nota: este ensaio é uma versão sintética de um documento de trabalho sobre o estado e as perspectivas das relações internacionais da América Latina e do Caribe elaborado para a Fundação Friedrich Ebert (FES). Agradecemos a assistência de Lara Duboscq. A versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução de Luiz Barucke.

de pobreza, desigualdade, desemprego, fome, deslocamento, mal-estar social e instabilidade política serão sentidos com intensidade em todos os cantos do planeta, mas especialmente na América Latina e no Caribe. Além disso, a escalada da rivalidade entre os Estados Unidos e a China após a pandemia, com suas consequências geopolíticas, tem gerado crescentes pressões sobre a erodida estrutura multilateral global. Observamos há tempos um complexo processo de redistribuição de poder, com o iminente declínio dos EUA, a acelerada ascensão da China como nova grande potência, o ressurgimento de uma Rússia determinada e perturbadora, e a queda de influência da Europa. Mas, em 2020, enfrentamos algo mais complexo.

Do que estamos falando? De uma conjuntura crítica em meio a uma transição de poder que abala as bases da ordem mundial liberal em todos os âmbitos. De uma conjuntura crítica no sentido de uma situação histórica na qual, ao se romperem os equilíbrios prévios da ordem social – neste caso, em escala global –, as lideranças políticas enfrentam a necessidade de buscar alguma das diferentes opções de reconstrução de novos equilíbrios ou se adaptar às novas circunstâncias. E falamos de uma transição de poder no plano sistêmico na medida em que há uma disputa, entre uma potência em declínio e outra em ascensão, por distribuição relativa de capacidades materiais, influência e prestígio, com um componente inerente de conflito.

Toda conjuntura crítica obriga à ação, e toda transição de poder é, por definição, conflitiva. Aproxima-se assim um novo *bipolarismo* de natureza muito distinta da *bipolaridade* da Guerra Fria em, ao menos, quatro aspectos fundamentais: o alto nível de interdependência e interconexão global; a baixa polarização sem a estruturação de blocos rígidos (até agora); as lógicas imprecisas e/ou difusas das lideranças dominantes; e, por último, a presença de diversos tipos de regionalismos e graus de regionalização. Nesse quadro, ainda estão por se delinear as capacidades de condução das instituições políticas no nível mundial para administrar a atual conjuntura crítica e sua multidimensionalidade sanitária, econômica, social, política e de segurança¹.

Uma sucessão de processos interconectados explica a complexidade atual. A grande recessão econômica irrompeu em 2008 sem que, apesar das promessas do G-20, tivesse sido acordada uma regulação eficaz do capital financeiro. Foi se enraizando uma globalização assimétrica portadora de desigualdade e de uma sensação de precariedade pelo desmantelamento do Estado de Bem-estar. Estamos diante de uma retração persistente da democracia

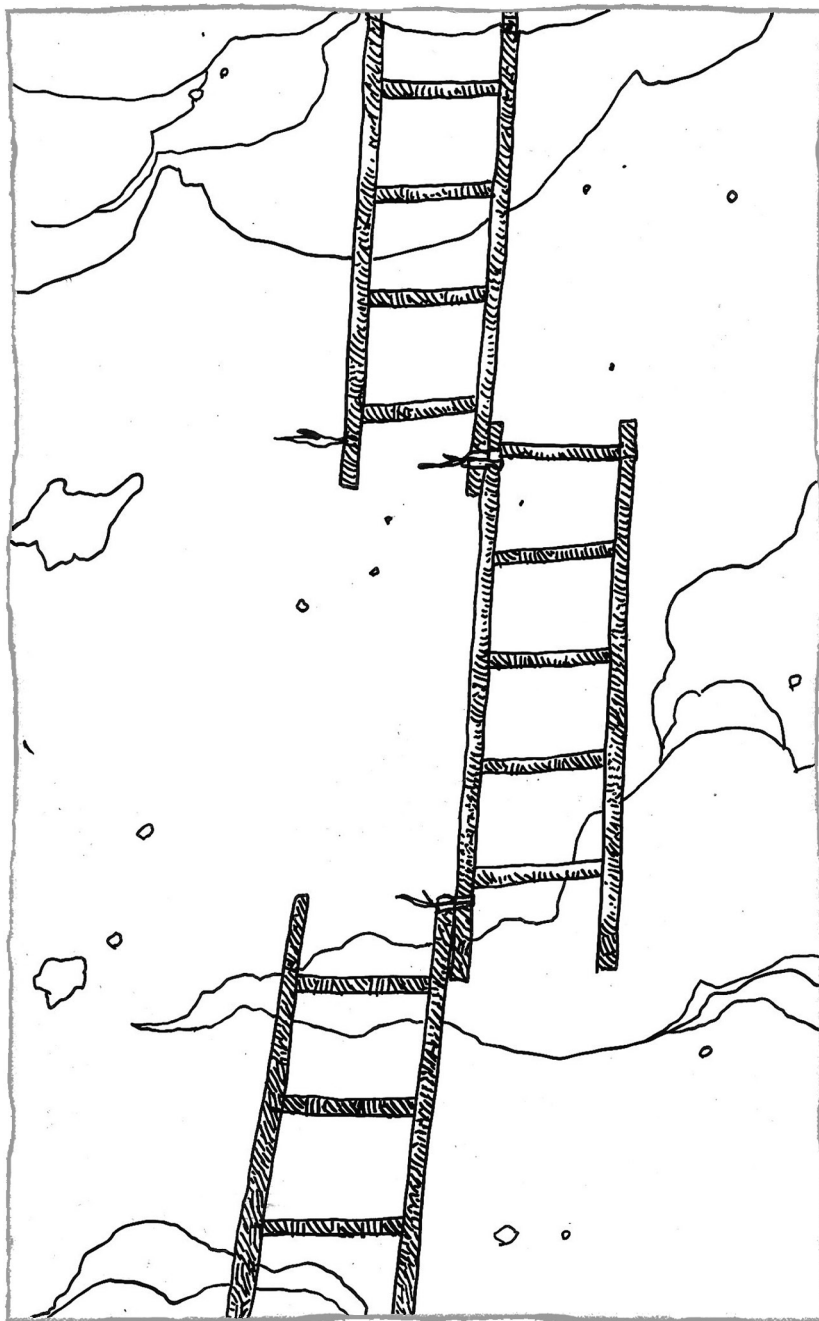
1. Bruce Jones e Susana Malcorra: *Competing for Order: Confronting the Long Crisis of Multilateralism*, University School of Global and Public Affairs, Brookings, 2020.

liberal, sem que possamos prever a que espaços híbridos ou autoritários a última onda democrática poderia chegar ou quais são as condições para que perdurem sociedades fraturadas, em declínio e/ou mobilizadas.

Esse é o contexto em que eclodiu a covid-19, uma pandemia que revalida a desilusão com relação ao estado de coisas, mas que não necessariamente implica que, agora sim, de imediato, se construam pactos sociais inclusivos, Estados pujantes e um sistema mundial com capacidade de resposta. Assistimos a um desses momentos em que os ciclos longos e curtos da história se relacionam com acontecimentos inesperados para perturbar tudo, colocando as regiões periféricas como a latino-americana diante de um dilema de repensar coletivamente suas relações intra e extrarregionais ou seguir a lógica do «salve-se quem puder» para navegar sem portos seguros.

A particularidade do presente latino-americano é que a região em seu conjunto enfrenta essa maré de transformações sistêmicas em uma posição ruim, após um processo longo e gradual de perda de gravitação internacional, dividida e fragmentada, sem uma voz comum e sem mecanismos funcionais de articulação nem lideranças capazes de comandar a ação coletiva. Não foi assim em contextos históricos anteriores como a crise de 1929, o pós-guerra de 1945 e a queda do Muro em 1989, três pontos de inflexão nos quais a região demonstrou capacidade de resposta e visão de futuro. O momento atual é diferente pela conjugação de fatores que conduziram ao que aqui denominamos o «esvaziamento latino-americano» para nos referirmos à situação de ausência deliberada de ação coletiva da região que, caso não se reverta, poderia levar à perda de sua condição de ator no sistema global e a sua mera expressão geográfica.

O processo que conduz a este estado de coisas é o tema principal deste artigo, que possui duplo propósito: (a) oferecer algumas reflexões de caráter analítico que contribuam para compreender a etapa atual de impotência política da América Latina e do Caribe diante da conjuntura crítica global e da transição de poder mundial em andamento; (b) identificar e caracterizar as peculiaridades da crise simultânea do regionalismo latino-americano e do multilateralismo interamericano. O argumento central é que as causas do processo de esvaziamento latino-americano respondem, sobretudo, a dinâmicas que operam dentro da região, agravadas hoje pela pandemia. Tal linha interpretativa não pretende descartar a incidência de fatores externos, particularmente, os danos infringidos pelas simbioses e efeitos visíveis da preeminência dos EUA, aprofundados durante o governo de Donald Trump; ela busca insistir em que as rotas de escape do abismo e de recuperação de impulsos construtivos serão próprias da região, levarão algum tempo e exigirão ir além da mera restauração de fórmulas do passado.



De regiões e regionalismos: configurações econômicas e tecidos políticos comuns

O século xx terminou com uma onda expansiva de regionalismo, com projeção mundial, que se manteve ativa nos 15 anos seguintes. Em meio a esse contexto, durante o período 2011-2018, a quantidade de acordos regionais de comércio aumentou de 445 para 669, isto é, cresceu em torno de 50%². Essas cifras compreendem um aumento significativo de uniões aduaneiras e acordos de integração econômica de natureza crescentemente plurilateral, mais que bilateral. Nessa onda, foram observadas novas configurações multirregionais de megaproporções, como a Parceria Transpácífica (TPP), assinada em 2016, e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP), acordada em novembro de 2020 entre a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, todas em suas respectivas siglas em inglês) e China, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia e Austrália. Um mesmo tipo de movimento pode ser percebido com relação às organizações regionais com agendas ampliadas que expandiram sua projeção, seja em quantidade, no incremento de associações simultâneas por parte dos Estados, ou em pontes de diálogo e colaboração inter-regionais³. No último caso, encontram-se na América Latina e no Caribe iniciativas birregionais multilaterais como o acordo de livre comércio, ainda inconcluso, entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com base no Acordo-Quadro de 1999, e iniciativas bilaterais como o Fórum China-Celac (2014).

Entretanto, as tendências mencionadas não foram homogêneas, lineares nem igualmente resistentes às mudanças produzidas pelas conjunturas internacionais. Quando comparadas as realidades da Europa, Ásia, África e América Latina, são inegáveis os contrastes com relação ao tipo e à quantidade de recursos políticos e institucionais sobre os quais se fundamentam e suas respectivas possibilidades de governança regional. Também é importante destacar a diversidade em matéria de alinhamentos e graus de exposição ou vulnerabilidade diante das grandes tendências globais, particularmente a tensão entre os EUA e a China. Os diferentes níveis de exposição se tornam visíveis nos contextos de conflitos e/ou crises severas, em que as tendências rumo à fragmentação e às rivalidades são exacerbadas por um amplo arco de motivações, sejam elas de caráter ideológico, religioso, soberanista, nacionalista ou separatista. Nesse tipo de diferenciação, evidenciam-se os

2. Kevin Parthenay: *A Political Sociology of Regionalisms: Perspectives for a Comparison*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019.

3. Diana Panke e Soren Stapel: «Exploring Overlapping Regionalism» em *Journal of International Relations and Development* Nº 21, 11/2016.

contrastes Norte-Sul dos regionalismos contemporâneos. Por um lado, o processo europeu pertence a outro caráter de construção coletiva quando são comparados os níveis de autonomia geoestratégica e os degraus ascendidos na sustentabilidade da equação paz e segurança/integração econômica. Por outro, estão as regiões que integram o Sul global, que apresentam diferenciações quanto a seus pesos estratégicos no tabuleiro da política internacional. Realidades produzidas por fragmentações e polarizações políticas intrarregionais podem tanto aprofundar a irrelevância estratégica como levar à obtenção de uma parcial relevância. Exemplos dessa tendência são o lugar ocupado pelo Oriente Médio como causador de 78,4% dos vetos no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), ou o da África como região que concentra 64,2% da agenda do mesmo Conselho.

As respostas regionais e inter-regionais para a pandemia da covid-19 também evidenciaram as particularidades dos diferentes regionalismos. São observadas reações que vão na direção de produzir mais regionalismo – como em partes da Ásia e da África –, bem como movimentos compensadores que buscam aprofundar os vínculos e compromissos de coordenação e cooperação. Em termos institucionais, a União Europeia, a ASEAN e a União Africana (UA) vêm buscando aprofundar e ampliar agendas coordenadas para lidar com os danos no campo sanitário do prisma do bem público regional. Já a América Latina tem se posicionado de costas para as tendências dominantes do regionalismo no mundo⁴.

**América Latina
tem se posicionado
de costas para
as tendências
dominantes do
regionalismo**

América Latina e Caribe, de ontem a hoje

A primeira década do século XXI mostrou o que alguns denominaram uma «nova» América Latina, com maior crescimento, estabilidade democrática e autonomia internacional. O dado mais transcendental foi o considerável aumento dos preços dos produtos primários agrícolas, minerais e energéticos exportados pela região, o que permitiu elevadas taxas de crescimento e a possibilidade de reforçar a capacidade dos cofres públicos, então reduzida devido às medidas pró-mercado dos anos anteriores. Também foi possível, particularmente na América do Sul, recuperar uma aspiração histórica de

4. Frederic Kliem: «Regionalism and Covid-19: How EU-ASEAN Inter-Regionalism Can Strengthen Pandemic Management», relatório de políticas, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapura, 2020.

Apesar de um contexto interno e internacional propício, a matriz social, política e econômica dos países da região não mudou significativamente

construir sua própria voz política fundamentada em uma agenda de coordenação intrarregional que buscava uma expressão coletiva diante de assuntos-chave – como infraestrutura, energia e políticas de defesa – e promovia a diversificação das relações exteriores e das alianças extrarregionais. Em um primeiro momento (2005-2015), a combinação gerada entre a ascensão econômica da China e a menor atenção política dos EUA como consequência de suas prioridades estratégicas representou externalidades favoráveis para que essas mudanças ocorressem.

Apesar de um contexto interno e internacional propício, a matriz social, política e econômica dos países da região não mudou significativamente. A pobreza foi reduzida por meio de políticas inclusivas, mas o mesmo não ocorreu com a fragilidade dos setores populares obrigados a conviver com níveis persistentes de desigualdade de direitos e condições de vida. Foi recuperado o papel do Estado, mas não necessariamente suas capacidades de fornecer bens públicos de modo sustentável. Ainda que os indicadores mais importantes tenham melhorado, não houve um aprimoramento considerável em matéria de competitividade tecnológica, inovação científica ou diversificação da estrutura produtiva. As democracias eleitorais continuaram funcionando sem que houvesse maiores avanços institucionais nos sistemas de representação política, Estado de direito e liberdades civis de modo a evitar deslizamentos políticos e as más práticas que condicionavam a qualidade da governabilidade democrática. Entre vários obstáculos, destacam-se o processo de judicialização da política e o agravamento das condições de segurança pública, com suas viciadas ramificações nos aparatos estatais.

Os déficits mencionados logo se fizeram sentir, com o desgaste que distanciou os governos de esquerda e centro-esquerda das expectativas transformadoras dos anos anteriores. A resposta política foi dada nos anos 2014-2019, quando em diversos países da região assumiram governos que buscaram descartar as orientações prévias e defenderam a aplicação de receitas econômicas liberais acompanhadas de políticas exteriores que explicitavam afinidades ideológicas com os EUA. Uma fadiga política semelhante afetou os governos de direita e centro-direita que haviam sustentado opções de regionalismo aberto, como a Aliança do Pacífico (AP). Essas tendências se refletiram em um processo de desgaste generalizado de organizações que haviam gerado uma expectativa de rejuvenescimento do regionalismo, crescentemente prejudicadas pela interiorização de polarizações que estimulavam um divisionismo intralatino-americano, fundamentado principalmente em considerações de curto prazo de política interna. Um misto de estagnação, fragilidade e

decadência passou a atravessar, com diferentes intensidades, o Mercosul, a Comunidade Andina de Nações (CAN), a AP, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Entre abril de 2018 e o início de 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru abandonaram a Unasul, caminho seguido também pelo Uruguai em março de 2020⁵. Por sua vez, foi criado em março de 2019 o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), com a participação da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Guiana, uma iniciativa com resultados efêmeros e sem grandes consequências até este momento.

Outro importante fator para o processo de esvaziamento regional, exposto muito resumidamente, foi a ausência de lideranças regionais fortes e propositivas com projeção de longo prazo e capacidade persuasiva. No caso do Brasil, a dissociação do multilateralismo regional foi deliberada e contundente, ao passo que no México são projetadas iniciativas minimalistas e tímidas durante a Presidência *pro tempore* da Celac que, embora consigam manter em funcionamento o mecanismo em temas de cooperação técnica evitando questões polêmicas, não permitem abordar os assuntos que dividem realmente a região⁶.

Sem dúvida, a situação na Venezuela tem sido o epicentro da crise do regionalismo latino-americano. A agenda regional foi afetada pelos efeitos transfronteiriços da situação econômica e social interna, pela crescente polarização ideológica e por sua canalização política na escalada de diferenças entre os EUA e o regime venezuelano. Do ponto de vista interno, tem sido observado um contínuo movimento de fechamento político do governo de Nicolás Maduro, com forte impacto econômico e social. No último biênio, a crise econômica e a agravada crise humanitária na Venezuela – produto da pobreza, do desemprego, da desvalorização da moeda local, da falta de investimentos e de outros temas conexos – provocaram um crescimento econômico negativo e uma deterioração dos indicadores sociais no país⁷. Mais de cinco milhões de venezuelanos emigraram e continuam emigrando, em um processo que afetou

5. Natalia Saltalamacchia Ziccardi: «La Celac y su vinculación con actores extrarregionales» em Wolf Grabendorff e Andrés Serbin (eds.): *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*, Icaria, Barcelona, 2020.

6. G. González González: «¿Qué se espera del rol del México en el Consejo de Seguridad de la ONU?» em *Nueva Sociedad*, edição digital, 11/2020, <www.nuso.org>; M. Hirst e Tadeu Morato Maciel: «O tripé da política externa brasileira no governo Bolsonaro» em *Boletim OPSA* Nº 3, 7-9/2020.

7. C. Romero: «Venezuela: un país bloqueado» em *América Latina. El año político 2019*, Les Études du CERI Nº 245-246, 1/2020.

os países vizinhos de diversas formas. Ao mesmo tempo, observa-se uma crescente internacionalização da crise venezuelana, no contexto de uma situação estratégica fechada entre o interesse dos EUA e de seus aliados regionais de não permitir a presença política de potências e poderes intermediários na região, e a composição de alianças do regime de Maduro com um número significativo de potências e países intermediários como China, Rússia, Turquia e Irã. Contudo, essa internacionalização não reverteu favoravelmente a situação de *impasse* disruptivo para reposicionar a região no tabuleiro da política mundial⁸.

Em vizinhança e estreita conexão com a crise venezuelana, observa-se a contínua desidratação do pós-conflito na Colômbia diante das dificuldades do pleno cumprimento do Acordo de Paz de 2016. Tanto a Venezuela como a Colômbia se destacam hoje na América do Sul como países onde são gerados fluxos constantes de migração forçada e, conseqüentemente, realidades violentas para milhões de seus cidadãos, com impacto direto sobre as condições de segurança em partes extensas da sub-região andina⁹.

Um flagelo humanitário comparável ocorre por todo o espaço meso e norte-americano, ainda que lamentavelmente não atraia a mesma atenção e preocupação internacionais ou regionais, e inclusive sub-regionais. A situação se agravou com o fechamento das fronteiras mexicanas e centro-americanas imposto unilateralmente pela administração Trump no intuito de conter as caravanas de migrantes que rumam aos EUA, expulsos pela grave situação de insegurança, precariedade econômica, deterioração ambiental e desastres naturais em seus países. Um legado de acordos bilaterais migratórios impostos pelos EUA, juntamente com o encerramento das políticas de asilo e refúgio, acabou se transformando em uma bomba-relógio.

O que se observa na América Latina e no Caribe é o estreitamento do vínculo entre fragmentação intrarregional e fragilidade internacional, em um tipo de círculo vicioso que tem se agravado com grande velocidade desde 2018. A perda de gravitação internacional já era visível anteriormente por indicadores de todo tipo. Quando se olha com atenção para a trajetória regional em matéria de votações convergentes no âmbito da ONU, participação nas exportações mundiais, primarização das economias, investimento em ciência e tecnologia, índices de desigualdade, atributos militares e *ranking* comparado de *soft power*, nota-se o declínio da América Latina em

8. M. Hirst, C. Luján, C. Romero e J.G. Tokatlian: «La internacionalización de la crisis en Venezuela», Fundación Friedrich Ebert (FEES), Buenos Aires, 7/2020, disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/16444.pdf>>.

9. Sandra Borda: «Colombia y la crisis venezolana: una estrategia fallida» em *Nueva Sociedad* Nº287, 5-6/2020, disponível em <www.nuso.org>.

contraste com outras regiões. O enfraquecimento e a fragmentação geraram mais dependência externa, tanto de um poder declinante como o dos EUA como de um poder ascendente como o da China. No México e na América Central, até mesmo governos de esquerda e de centro optaram por se alinhar com os EUA como uma resposta pragmática de apaziguamento ou acomodação diante do unilateralismo e do «dividir para conquistar» do governo de Trump. O corolário estratégico é o deslizamento em direção a modos de anuência em lugar de opções autônomas, o que afeta, com diferentes modalidades e intensidades, os diversos eixos de articulação sub-regional da América Latina (Mesoamérica, América Central, Caribe, mundo andino, Cone Sul, América do Sul, Atlântico e Pacífico da América Latina).

Esse é o cenário regional em que surge a covid-19. A pandemia se insere em um contexto de desilusão gerada por desaceleração econômica, convulsão política, descontentamento social e desagregação diplomática, acompanhada por polarizações políticas intrarregionais. A crise sanitária desembocou na pior crise econômica da história latino-americana, que provocará um retrocesso de dez anos na renda por habitante. Além desses indicadores, é previsto também um aumento de 5,4% do desemprego como consequência da contração econômica, o que desencadeará um crescimento na quantidade de pessoas em situação de pobreza¹⁰. Cabe também analisar os efeitos da pandemia sobre a interação da América Latina com o restante do mundo. Enquanto o comércio mundial caiu 17% entre janeiro e maio de 2020, a América Latina foi a região em desenvolvimento mais afetada por essa contração, com uma queda de 26,1% em suas exportações e de 27,4% nas importações¹¹. A diversidade das respostas nacionais para a pandemia e a insuficiência de tais respostas perante a gravidade da crise sanitária, econômica e social nos países da América Latina e do Caribe indicam que, em 2021, os problemas associados à pandemia continuarão sendo uma agenda pendente e prioritária na região.

Foram publicados diversos escritos sobre os tropeços que levaram ao momento crítico atravessado pelo multilateralismo latino-americano e seu vínculo com a crise do regionalismo pós-liberal e o processo prévio de estagnação intermitente do regionalismo aberto. Prevalece a percepção de que

**A crise sanitária
desembocou na
pior crise econômica
da história
latino-americana**

10. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): «Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-covid-19», Informe Especial Covid-19 N° 8, 15/10/2020.

11. Cepal: «Los efectos del covid-19 en el comercio internacional y la logística», Informe Especial Covid-19 N° 6, 6/8/2020.

essa realidade encontra sua principal explicação em um processo de fadiga estimulado em grande medida – mas não só – por contextos internos marcados pela polarização ideológica e pela fragmentação política, com impacto desarticulador sobre os diferentes esquemas de integração e cooperação da região¹². Entre os pontos de concordância sobre grandes causadores políticos destacados nesta bibliografia, são mencionados: o poder de erosão do *impasse* venezuelano, o impacto do isolacionismo do Brasil com o corolário do desaparecimento da Unasul e, por último, a retirada do México, com a consequente retração dos mecanismos centro-americanos e da AP; no plano extrarregional, a rivalidade EUA-China e a reduzida e/ou ambivalentemente presença europeia. Ao mesmo tempo em que é valiosa e relevante para compreender o estado da situação, em seu conjunto, esta bibliografia leva a concluir que o regionalismo latino-americano perdeu sua capacidade de se materializar. Longe de questionar essa ideia, gostaríamos de adicionar elementos de complexidade.

De uma perspectiva ontológica, o regionalismo para a América Latina e o Caribe esteve associado a duas rotas que historicamente mantiveram seu paralelismo com diferentes graus de tensão, autonomia e/ou diálogo. A convivência entre dois sentidos de coletivo – a unidade latino-americana-caribenha e uma comunidade interamericana – constituiu mais um fator de divisão e dispersão que de união e fortalecimento recíproco. Inegavelmente, a expressão mais aguda da tensão entre os dois caminhos ocorreu com a confrontação ALBA-OEA nos anos 2016-2019¹³. Durante 2020, observou-se a culminação de um desmonte simultâneo e igualmente danoso. A sequência de episódios ocorridos no sistema interamericano foi eloquente nesse sentido.

A acelerada degradação do sistema interamericano

O sistema interamericano, entendido como o conjunto de instrumentos e instituições configurados pelas relações entre os EUA e a América Latina ao longo de mais de sete décadas, encontra-se em estado crítico após uma

12. Alberto van Klaveren: «Regionalism in Latin America: Navigating in the Fog», Working Paper Series Nº 25, *SECO/WTI Academic Cooperation Project*, 2018; Federico Merke: «Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos sobre América Latina» em *Pensamiento Propio* Nº 45, 2018; W. Grabendorff e A. Serbin (eds.): *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*, cit.; José Antonio Sanahuja: «La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa» em Manuela Mesa (coord.): *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019*, CEIPAZ, Madri, 2020.

13. Gerardo Caetano, Camilo López Burian e C. Luján: «Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas» em *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* Nº 121, 2019.

longa história de altos e baixos. Durante a Guerra Fria, seu funcionamento se subordinou às lógicas assimétricas de segurança, que refletiram a preeminência estadunidense na região e impediram um multilateralismo integral e efetivo que atendesse às prioridades latino-americanas. Posteriormente, o pós-Guerra Fria abriu novos horizontes ao permitir a ampliação da agenda para temas de comércio, defesa da democracia, proteção dos direitos humanos e segurança cooperativa, com a adoção do Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano e da Carta Democrática Interamericana em 2001. O período compreendido entre 1990 e 2004 foi de revisão e inovação conceitual, normativa e institucional, mas esse processo foi interrompido pelos efeitos do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 e o retorno da agenda de Washington a temas de segurança e terrorismo. A partir de então e da crescente divergência entre distintas visões de regionalismo na América Latina – já não só de orientação liberal, mas também desenvolvimentista e autonômica –, o sistema interamericano, e particularmente a OEA, entrou em um período de irrelevância institucional e zigue-zague político diante do desinteresse da Casa Branca e dos avanços de um multilateralismo latino-americano dissociado da ingerência estadunidense, mas com densidade institucional escassa e menor cobertura regional¹⁴.

A última tentativa de reconfiguração das relações entre Washington e América Latina veio dos EUA de Trump e contou com o apoio de um número significativo de governos latino-americanos para atender aos objetivos, interesses e preferências exclusivas dos setores mais conservadores de Washington, de acordo com a lógica dos EUA primeiro e com os interesses de algumas diásporas latino-americanas nesse país, particularmente, cubana, colombiana e venezuelana, majoritariamente com base no estado da Flórida. Os resultados alcançados nessa direção foram favorecidos pela sinergia singular estabelecida entre a Casa Branca e o secretário-geral da OEA, Luis Almagro, com o acompanhamento e a liderança ativa de alguns dos países reunidos no Grupo de Lima desde 2017 para coordenar posicionamentos diante da crise venezuelana. Essa situação conduziu a uma degradação sistemática das instituições interamericanas em quatro âmbitos fundamentais: a defesa da democracia, a partir da OEA; a provisão de segurança coletiva, a partir do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); a proteção dos

A última tentativa de reconfiguração das relações entre Washington e América Latina veio dos EUA de Trump

14. J.G. Tokatlian: «El descalabro del sistema interamericano» em *Nueva Sociedad* edição digital, 9/2020, <www.nuso.org>.

direitos humanos, a partir da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH); e a assistência financeira, a partir do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Nos últimos quatro anos, a Secretaria Geral da OEA tem interpretado a tarefa de defesa da democracia como a de promover uma mudança de regime na Venezuela. De fato, o próprio Almagro transverteu a organização quando, em fevereiro de 2019, assumiu um papel ativo de perseguição ao governo de Nicolás Maduro para apoiar a fracassada tentativa de entrada forçada de ajuda humanitária na Venezuela. O mesmo protagonismo foi buscado nos contatos com os governantes do Grupo de Lima, os funcionários de alto escalão da Casa Branca e representantes da oposição venezuelana. A saída da Venezuela da OEA ocorreu em 2019, ao mesmo tempo em que a organização reconhecia Juan Guaidó como «presidente interino» do país.

Em seguida, a OEA atuou como catalisador do processo de rompimento institucional na Bolívia em 2019, legitimado pela interpretação dos resultados eleitorais de sua equipe auditora, mesmo que essa interpretação não tenha sido validada por outros atores internacionais nem por especialistas eleitorais técnicos e acadêmicos. Uma rápida articulação, com fins desestabilizadores, de setores políticos internos com as Forças Armadas pressionou o presidente Evo Morales a deixar o cargo, o que levou a um interregno autoritário de um ano no país. Em setembro de 2020, as novas eleições resultaram na vitória categórica de Luis Arce Catacora e do Movimento para o Socialismo (MAS). Nessa ocasião, a presença da ONU e da UE foi fundamental para dissociar a prática da observação eleitoral internacional da atuação descuidada da OEA um ano antes.

Com respeito ao TIAR, sua invocação em setembro de 2019, a partir da solicitação da Colômbia e para lidar com a situação na Venezuela, situou a região na «alta política mundial» como não havia estado desde a crise dos mísseis em Cuba de 1962, identificando um tipo de perigo para a segurança internacional na América do Sul no duplo contexto da «guerra contra o terrorismo» e da «guerra contra as drogas», lideradas pelos EUA. O uso desse recurso reforçava a sinergia gerada entre a OEA e o Comando Sul em seus esforços compartilhados para identificar a Venezuela como uma ameaça regional. Tal securitização se aprofundou a partir da ativa agenda de colaboração militar entre a Colômbia e o Brasil com o Comando Sul.

No caso da CIDH, os acontecimentos apontam para um embate que ameaça uma árdua construção institucional orientada por princípios de autonomia, rigorosidade e independência. Depois de superar suas dificuldades financeiras em 2016, a CIDH passou a enfrentar tensões de outra natureza. A partir da posse de Trump, os direitos humanos perderam prioridade nas agendas estadunidenses de políticas externa e interna pelo avanço e assertividade dos

grupos conservadores evangélicos organizados contra o aborto e os direitos LGBTI+. Os EUA se recusaram a participar das audiências da CIDH sobre imigração no início de 2017, se retiraram do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2018 e reduziram ano a ano os aportes orçamentários para a promoção da democracia e dos direitos humanos. Em 2019, o país reduziu sua contribuição para a CIDH ao acusá-la, de forma desatinada e injustificada, de promover a legalização do aborto e, em 2020, impôs sanções contra a promotora-chefe do Tribunal Penal Internacional, Fatou Bensouda, por «tentativas ilegítimas de submeter os estadunidenses à sua jurisdição». Às decisões dos EUA se somaram outras da América Latina. Em abril, e na única declaração relevante, cinco países do Prosul (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Paraguai) exigiram que a CIDH respeite «o legítimo espaço de autonomia» dos Estados depois de insinuarem sua intromissão em assuntos internos. Os questionamentos com relação à CIDH viriam também de governos e setores da esquerda latino-americanos incomodados pelas resoluções da Comissão contra políticas de intransigência e repressão por parte de governos tão diferentes como os da Venezuela, Nicarágua, Chile e Equador diante das mobilizações e protestos sociais em 2019 e 2020.

Com esse complexo pano de fundo, desencadeou-se em 2020 mais uma fratura entre o secretário-geral da OEA e a CIDH que colocou em risco a autonomia desta última. A não aceitação de Almagro da decisão unânime dos sete membros da Comissão de renovar o mandato de seu secretário executivo, Paulo Abrão, expôs no seio do órgão mais prestigiado da organização a polarização que caracteriza as fissuras interamericanas.

Finalmente, cabe mencionar a crise gerada no BID a partir do processo de eleição de um novo presidente em outubro de 2020. Nesse caso, dois fatos convergiram. O primeiro deles é que o governo de Trump decidiu assumir o controle do banco, que os EUA ajudaram a criar e financiar, com o propósito de condicionar a provisão de créditos e limitar a expansão da China na América Latina, especialmente em projetos de infraestrutura, energia e tecnologia. O segundo é que a América Latina mostrou mais uma vez sua disfuncional fratura, que reflete divisões políticas acumuladas, ao não contar com uma candidatura de consenso e peso. De fato, a apresentação do candidato estadunidense Mauricio Claver-Carone produziu fissuras regionais visíveis. Brasil, Colômbia, Uruguai, Paraguai e Equador o apoiaram de forma automática, o que significou uma rejeição aos candidatos apresentados pela Argentina e pela Costa Rica. Por sua vez, entre as quatro maiores economias da região, ocorreu outra divisão: o Brasil

O governo de Trump decidiu assumir o controle do banco, que os EUA ajudaram a criar e financiar, com o propósito de limitar a expansão da China

e a Colômbia se manifestaram favoravelmente à eleição estipulada para setembro, ao passo que a Argentina e o México, com o apoio do Uruguai e do Chile, solicitaram o adiamento da votação em decorrência da pandemia. Esse grupo questionava o descumprimento por parte dos EUA do pacto político tácito mantido desde 1959, segundo o qual a Presidência do BID seria ocupada por um latino-americano. Diante da impossibilidade de frear a ação divisionista dos EUA ou obstruir a votação por falta de quórum, a Costa Rica e a Argentina retiraram separadamente suas candidaturas, o que abriu a abstenção como única possibilidade. Único candidato na disputa, Claver-Carone, acabou eleito com 30 votos (equivalente a 66,8% dos apoios), enquanto a abstenção obteve 16 votos (cinco deles da região: Chile, Argentina, México, Peru e Trinidad e Tobago; e 11 extrarregionais, especialmente europeus).

A chegada de um novo governo democrata aos EUA em 2021 suscita perguntas sobre o futuro funcionamento e eficácia do BID, seja em função do déficit de legitimidade do processo eleitoral de sua nova Presidência ou dos desafios programáticos impostos com a profunda crise econômico-social agravada pela covid-19.

Reflexões finais

É de se esperar que um esforço para preencher o que chamamos de esvaziamento latino-americano não surja com a mesma velocidade com a qual se chegou a tal condição. Buscamos indicar de que forma esse impulso demolidor, impulsionado por uma sobrecarga de politização e polarização ideológica, operou de forma simultânea nos âmbitos do regionalismo latino-americano e do multilateralismo interamericano. Além da fragmentação já apontada, a situação atual é de cooperação reduzida, dada a extinção ou inoperância na prática de diversos esquemas de integração econômica e concertação política que, em seu momento, contribuíram para dar voz à América Latina e ao Caribe no contexto mundial.

Pareceria um desperdício propor a mera reconstrução e replicação de experiências passadas. Os próximos dois anos serão tempos de mudanças políticas e dinamismo social que terão seus reflexos no tabuleiro político latino-americano e caribenho. O calendário eleitoral de 2021 indica disputas presidenciais no Equador, Peru, Honduras, Nicarágua, Chile e Costa Rica, e eleições intermediárias na Argentina e no México. Em 2022, acontecerá o mesmo na Colômbia e no Brasil. Paralelamente, em diferentes países como Chile, Bolívia e Cuba, surgem novos processos de representação, organização política e agenda de direitos. Embora esse panorama indique certamente vigor democrático, não é possível afirmar se será possível evitar

caminhos turbulentos e, por momentos, de legalidade duvidosa que se repetem na vida política da região.

No âmbito internacional, serão diferenciados os pontos de equilíbrio e as margens de autonomia diante das pressões/oportunidades provenientes da dupla dependência da China e dos EUA. É previsível uma presença ampliada da China nos esforços de recuperação econômica na América Latina e no Caribe, seja por canais bilaterais ou por meio de novos compromissos nos âmbitos multilaterais regionais como a Celac ou a Cepal. Também é previsível um cenário de incentivos para fortalecer os compromissos da região com o universo liberal liderado por Washington, com o provável endosso da UE. Há indícios de que o governo de Joe Biden impulsionará um interamericanismo renovado, com especial atenção para os temas de direitos humanos, proteção ambiental e migrações. Não parece previsível que esse «revival» implique reduzir a influência combinada da base eleitoral latina da Flórida e do Comando Sul¹⁵. A decisão da nova administração de postergar para o segundo semestre de 2021 a Cúpula Hemisférica significa adicionar um tempo prudencial para ordenar a agenda e preparar o terreno. Isso servirá também para conhecer com mais clareza o entrecruzamento entre os canais de negociação e diálogo EUA-América Latina e Caribe, e as expectativas estratégicas de Washington na região. Está claro que haverá prioridades, como já foi indicado com o anúncio da Aliança para a Prosperidade, um programa de quatro anos e quatro bilhões de dólares para atender às causas da migração a partir da América Central e que segue rumo semelhante ao Plano de Desenvolvimento Integral impulsionado pela sub-região com a Cepal.

Quando observamos a situação atual da região à luz das análises e dos diagnósticos recentes, torna-se visível que somos muitos os que constatamos o esvaziamento latino-americano com enorme inquietude. Juntamente com as contribuições recentes dos autores que acompanham os temas regionais, concluímos que a conjuntura imposta pela pandemia de covid-19 ampliou ainda mais a fissura entre regionalismo e regionalidade.

O ano de 2020 acabou representando um ponto de inflexão para o regionalismo latino-americano e caribenho, certamente seu momento de menor expressão política em uma conjuntura na qual ele se faz extremamente necessário. Neste texto, procuramos resumir os acontecimentos e processos que conduziram a esse esvaziamento. Embora o pessimismo da razão deixe pouco espaço para otimismo da vontade, consideramos necessário buscar horizontes construtivos que impulsionem outro tipo de tendência.

2020 acabou representando um ponto de inflexão para o regionalismo

15. Edward Knudset: «No Going Back? A Transatlantic Cooperation Agenda under Biden», Hertie School, Jaques Delors Centre, 2020.

Destacamos como conclusión seis rotas de escape que deberían orientar esse esforço: (a) coordenação intergovernamental regional para enfrentar a pandemia de covid-19 e seus dramáticos impactos econômico-sociais; (b) diálogo político de caráter regional com o governo da Venezuela, os setores políticos de oposição e as organizações sociais desse país, especialmente para apoiar uma saída pacífica, plural e socialmente inclusiva para seus cidadãos; (c) apoio ao processo de paz na Colômbia, já que sua interrupção e erosão levam ao risco de que o Acordo de 2016 se transforme em letra morta; (d) atenção para a gravíssima situação humanitária que afeta os fluxos de migrantes, refugiados e deslocados tanto na Mesoamérica como na América do Sul, hoje mais urgente devido à pandemia; (e) esforços para que as instituições interamericanas recuperem representatividade, legitimidade e funcionalidade para operarem como espaços de diálogo e busca de interesses comuns, e não de condescendência com o projeto de poder dos EUA; e (f) ênfase na necessidade de que a América Latina e o Caribe reajam ao isolamento e à irrelevância no plano internacional, seja a partir dos espaços mini e multilaterais, das instâncias soberanas das políticas exteriores de seus países ou de iniciativas de atores não governamentais e movimentos sociais. Para superar o isolamento e a irrelevância, é crucial que o regionalismo possa se reativar a partir de ações que reflitam interesses comuns, tangíveis e factíveis com atenção para os temas de máxima urgência. ☐

PÁGINAS

Junio de 2021

Lima

Nº 262

ACTUALIDAD: Sinodalidad. La impronta de Francisco que abre espacios en América Latina, **Aníbal Pastor N.** **REFLEXIÓN:** La Iglesia en la independencia del Perú, **Raúl Pariamachi ss.cc.** Ve y haz tú lo mismo. Relectura del buen samaritano en tiempos de pandemia, **Glaflira Jiménez París.** Alianza cósmica: la primera y mayor alianza bíblica. (Meditaciones sobre Génesis 9, 8-15), **Marcelo Barros.** Volver a Jesús, volver al amor, **Carlos Flores Lizana.** La secularización de la profecía. Una reflexión sobre la parresía, la justicia y el quijotismo en los tiempos modernos, **Gonzalo Gamio Gehri.** Signos de esperanza como crítica a la banalidad del mal, **Marco Antonio Prieto Caso.** **TESTIMONIOS:** «Opto por creer en el Dios de Jesús». A mi querido taita-abuelo Caravias, **Mauricio López Oropeza.** **INFORMES:** La mortalidad materna crece en el Perú a raíz de la pandemia, **Carmen Lora.** Colombia: es hora de sanar heridas, de tender puentes, **Carmen Lora.** **ENTREVISTA:** El Sínodo se transforma para dar espacio al pueblo de Dios, **Andrea Tornielli.** **DOCUMENTOS:** Carta del papa Francisco al Grupo del Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional Carta al pueblo de Dios, **Conferencia Episcopal Peruana.** Mensaje de la Conferencia Episcopal de Guatemala. Con motivo de la beatificación del padre José María Gran y nueve compañeros mártires Al pueblo brasileño. Mensaje de la Asamblea General del Episcopado.

Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Belisario Flores 681 – Lince, Lima 14, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas@revistapaginas.com.pe>. Página web: <www.revistapaginas.com.pe>.

Sobre a crescente irrelevância da América Latina

Luis Schenoni / Andrés Malamud

O apogeu da América Latina reside em seu passado. Ao longo do último século, a região perdeu posições em todos os indicadores de relevância disponíveis: proporção da população mundial, peso estratégico, volume comercial, projeção militar e capacidade diplomática. Este artigo convoca a um realismo esperançoso: se a estrutura joga para baixo, é preciso compensá-la com agência. Um diagnóstico correto é o primeiro passo para superar tanto o negacionismo, que ignora a realidade, como o declinismo, que rejeita a esperança.

Neste artigo, demonstramos a perda de relevância relativa da América Latina (isto é, em comparação com outras regiões do mundo) em termos estruturais e comportamentais (ou seja, pelo que os Estados da região são e fazem). Adotando uma perspectiva de longo prazo, vamos além da conjuntura para demonstrar, com dados duros, que a região se encontra em uma trajetória declinante há décadas e mantém hoje, coerente com sua história, essa mesma trajetória. Joan Manuel Serrat mentia: a verdade pode ser triste. Mas aceitá-la é o primeiro passo para encontrar a solução.

Luis Schenoni: é pesquisador no Departamento de Política e Administração Pública da Universidade de Constanza. Possui doutorado pela Universidade de Notre Dame e se especializa em conflitos armados e política exterior latino-americana.

Andrés Malamud: é pesquisador principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Possui doutorado pelo Instituto Universitário Europeu e se especializa em integração regional comparada e política latino-americana.

Palavras-chave: globalização, indicadores estruturais, relevância internacional, América Latina.

Nota: a versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução de Luiz Barucke.

A relevância internacional da América Latina: conceitos e metodologia

O propósito deste artigo é comparar a América Latina com regiões equivalentes quanto à sua relevância aos olhos das grandes potências. Por isso, é necessário que nossa definição das diferentes regiões do globo exclua os Estados que, por definição, são os atores mais relevantes do sistema internacional. Isso não é um problema quando se trata de África, América Latina ou Oriente Médio, mas requer precisões conceituais em outros lugares. Por exemplo, em nossa definição de Ásia como região, excluímos a China. Em nossa definição de Europa, não consideramos a Rússia, tampouco a Alemanha, França e Grã-Bretanha durante o período anterior à Segunda Guerra Mundial, quando eram grandes potências. Ao excluirmos os Estados Unidos, o interesse de considerar a América do Norte nessas comparações é praticamente nulo. Essas decisões nos permitem comparar em igualdade de condições cinco regiões às quais as grandes potências puderam atribuir maior ou menor importância: África, América Latina, Ásia, Europa e Oriente Médio.

Para estabelecermos os limites de cada região, adotamos as definições do projeto *Correlates of War*, o banco de dados que utilizamos como fonte para todas as nossas estatísticas. Dessa forma, a América Latina inclui os países do Caribe, a África abrange os países do norte do continente, e o Oriente Médio se estende da península Arábica à Ásia central. Por sua vez, a Ásia é entendida como a Ásia-Pacífico e abarca desde o subcontinente indiano até a Oceania. É importante considerar que, como as observações do *Correlates of War* são coletadas por país-ano, elas incluem somente os Estados soberanos que fazem parte do sistema internacional. Por exemplo, Cuba não integra a América Latina desde 1902. Por esse motivo, nossa definição de África no início do século xx abrange somente a Etiópia, o Marrocos e a África do Sul, dado que a descolonização do restante dos Estados ocorreu posteriormente. Algo similar acontece com a Ásia e o Oriente Médio, onde a quantidade de Estados e, consequentemente, o tamanho da região aumentaram com o tempo.

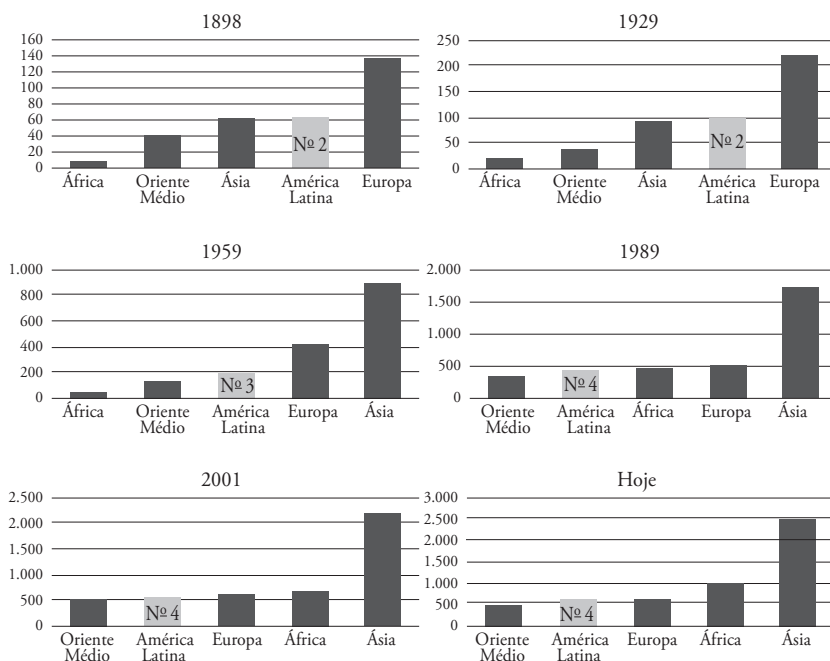
A relevância internacional da América Latina: indicadores estruturais

Uma medida básica da relevância de uma região é sua população. Ela tem uma relação direta com o poderio tanto econômico como militar de um país e determina a mencionada relevância, seja como ameaça ou como oportunidade. No gráfico 1, observamos a evolução da população das cinco regiões a partir de seis momentos-chave da história latino-americana: (a) a guerra

hispano-estadunidense (1898), que consolidou a hegemonia dos EUA sobre o hemisfério; (b) a quebra de Wall Street (1929), que deu origem à Grande Depressão; (c) a Revolução Cubana (1959), que importou a Guerra Fria para a região; (d) a queda do Muro de Berlim (1989), que pôs fim à Guerra Fria; (e) os atentados de 11 de setembro (2001), que deram origem à guerra contra o terrorismo; e (f) a situação atual.

Gráfico 1

**Relevância de diferentes regiões segundo sua população
(em milhões de habitantes)**



Fonte: índice composto de capacidade nacional (CINC, na sigla em inglês), Correlates of War¹.

Nessa comparação, fica claro que, na era do imperialismo europeu na África, Ásia e Oriente Médio, a América Latina ocupava um lugar privilegiado como a segunda região de Estados independentes mais povoada

1. J. David Singer, Stuart Bremer e John Stuckey: «Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965» em Bruce Russett (ed.): *Peace, War, and Numbers*, Sage, Beverly Hills, 1972.

depois da Europa, graças em grande parte à maciça migração europeia. Essa situação se reverteu no pós-guerra, quando o surgimento de novos Estados na Ásia mudou radicalmente a distribuição da população mundial nos Estados soberanos. A região que mais perdeu peso relativo foi a Europa², mas a América Latina caminhou na mesma direção, apesar de suas maiores taxas de natalidade, deixando de ser a terceira região mais povoada em 1959 para se tornar a quarta em 1989, posição que mantém desde então.

A população de uma região é um indicador muito rudimentar de sua relevância. No geral, tendemos a associar a relevância de uma região com seus recursos estratégicos e a capacidade de mobilizá-los. Costuma-se dizer, por exemplo, que o Oriente Médio é relevante por suas reservas de petróleo ou que a América Latina é (ou será) relevante por suas reservas aquíferas. Mas como medir esses recursos e capacidades? O projeto *Correlates of War* oferece um índice composto de capacidades nacionais (CINC, na sigla em inglês) e elaborado especificamente para captar a relevância estratégica³. Ao mesmo em que considera a população total dos países, o CINC agrega os indicadores de população urbana, produção de ferro e aço, consumo de energia, gasto militar e efetivo militar para calcular a proporção dessas capacidades nacionais de cada país. Mostramos no gráfico 2 a distribuição do CINC nas regiões e os momentos que nos interessam.

Utilizando esse indicador um pouco mais refinado de relevância estratégica, verificamos que a América Latina perdeu posições. Em terceiro lugar, mas ainda comparável com a Ásia no início do século xx, a região foi sendo cada vez mais relegada. Novamente, o processo de descolonização produziu um salto notável na relevância da Ásia no imediato pós-guerra, mas o Oriente Médio superou a América Latina até o final da Guerra Fria e, mais recentemente, a África fez o mesmo, deixando a região latino-americana no último lugar da tabela no que diz respeito a suas capacidades nacionais.

Essas tendências demográficas e de capacidade nacional também se refletem na dimensão econômica. Apresentamos no gráfico 3 um indicador que retrata essa dinâmica: o volume de comércio. Utilizando sempre dados do *Correlates of War* para assegurar a consistência da amostra, indicamos aqui o total de importações e exportações correspondentes a cada região em dólares correntes⁴.

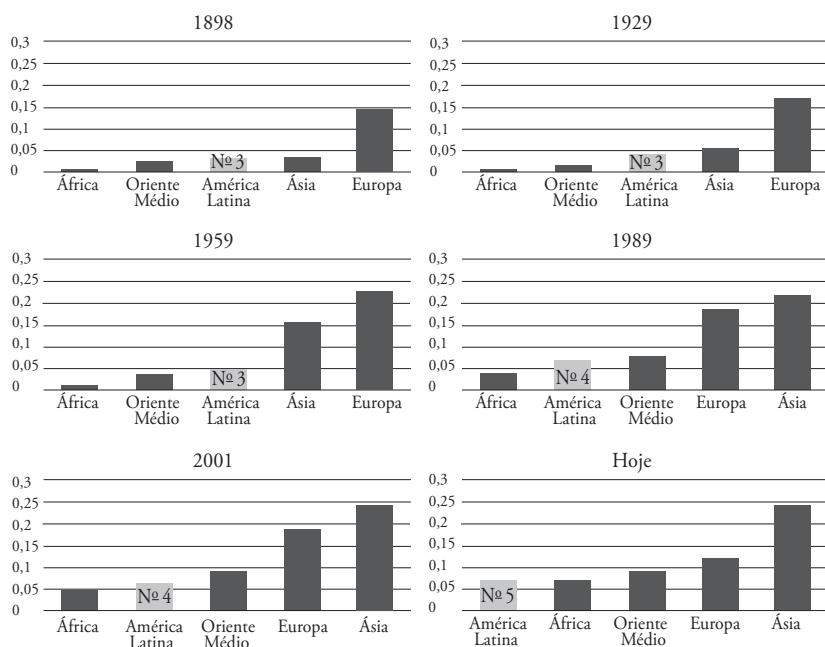
2. Lembremos que nossa definição de Europa em 1898 e 1929 não considera a Alemanha, Grã-Bretanha, França, Rússia e suas respectivas colônias, mas inclui a Alemanha, Grã-Bretanha e França a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

3. J.D. Singer, S. Bremer e J. Stuckey: op. cit.

4. Katherine Barbieri e Omar M.G. Keshk: «*Correlates of War Project Trade Data Set Codebook, Version 4.0*», 2016, disponível em <<http://correlatesofwar.org>>.

Gráfico 2

Relevância de diferentes regiões segundo suas capacidades nacionais



Fonte: CINC v5.0, Correlates of War⁵.

Nota: as cifras representam a fração das capacidades materiais no mundo correspondentes a cada região (excluídas as grandes potências). A cifra mais recente corresponde a 2012.

Como nos gráficos anteriores, constatamos que, ao longo de um século, a Ásia (mesmo sem considerar a China) consolidou uma tendência ascendente, ao passo que a América Latina perdeu duas posições e se encontra em uma tendência de declínio.

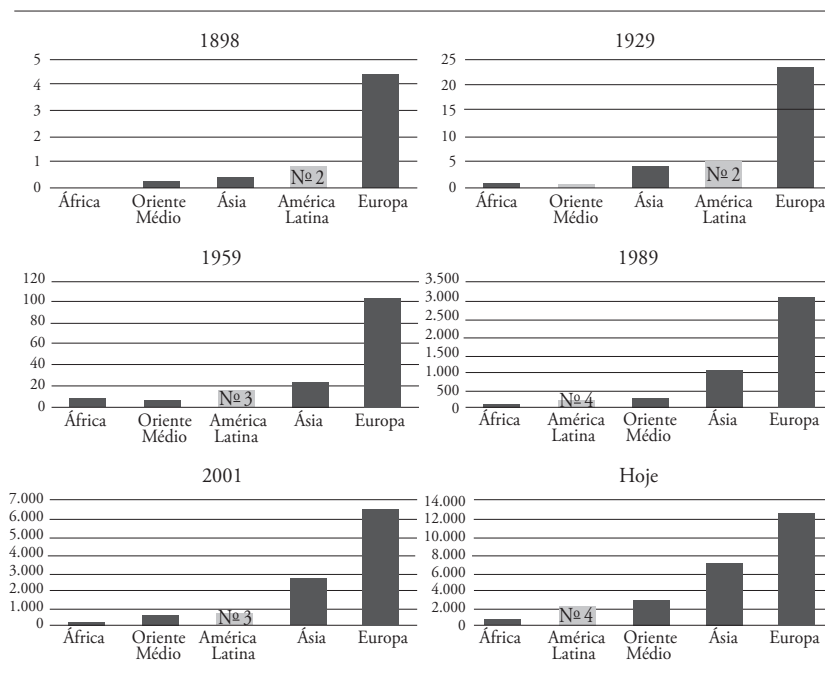
A relevância internacional da América Latina: indicadores de comportamento estatal

Outra abordagem da relevância internacional das regiões do mundo se concentra, mais que em fatores estruturais, no comportamento de seus Estados. Como exemplo, argumentou-se que uma região pode adquirir relevância

5. Ibid.

Gráfico 3

Relevância de diferentes regiões segundo o volume de comércio



Fonte: Trade Dataset v4.0, Correlates of War⁶.

Nota: as cifras de volume de comércio (importações mais exportações) estão calculadas em bilhões de dólares estadunidenses. A cifra mais recente corresponde a 2016.

por meio de sua instabilidade e da consequente probabilidade de gerar crises internacionais. A instabilidade interna da América Latina durante o século xx foi, por exemplo, um fator de atração para os EUA⁷, e algo semelhante pode ser dito do Oriente Médio e da Ásia Central no século xxi.

Um indicador-chave dessa relevância negativa são as disputas militarizadas. Uma disputa militarizada é qualquer mobilização dos exércitos dos países que utilize ou ameace utilizar a força. Esses tipos de evento podem variar desde a simples mobilização de forças ou a captura de um navio pesqueiro

6. Ibid.

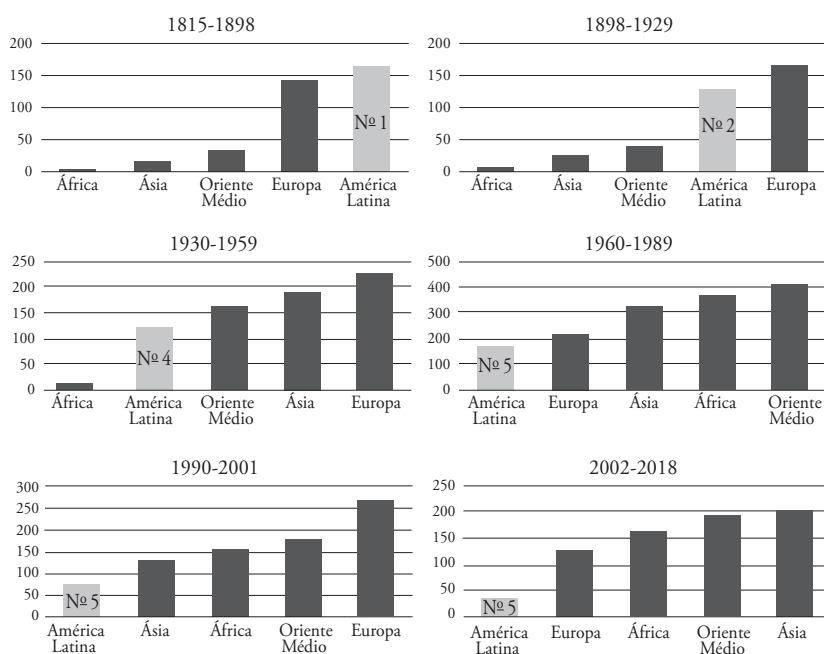
7. Roberto Russell e Fabián Calle: «La ‘periferia turbulenta’ como factor de la expansión de los intereses de seguridad de EUA en América Latina», 2008, disponível em *Programa Interuniversitario de Historia Política*, <<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/russell1.pdf>>.

até conflitos ou guerras conflagradas, o que permite captar todo tipo de militarização (por menor que seja) em qualquer região do planeta e desde o início do século XIX.

Mostramos no gráfico 4 como a América Latina, uma região que produzia frequentemente violência interestatal, tem se tornado cada vez menos potente como fonte de ameaças à paz e à segurança internacionais. Nessa dimensão, a região percorreu todo o espectro de uma zona de guerra a uma zona de paz⁸.

Gráfico 4

Relevância de diferentes regiões segundo suas disputas militarizadas



Fonte: MID v5.0, Correlates of War⁹.

Nota: as cifras correspondem ao número de disputas militarizadas na região.

8. Kalevi J. Holsti: *War, the State, and the State of War*, Cambridge UP, Cambridge, 1996; L. Schenoni: «Bringing War Back in: Victory and State Formation in Latin America» em *American Journal of Political Science*, 10/2020.

9. Glenn Palmer, Roseanne W. McManus, Vito D'Orazio, Michael R. Kenwick, Mikaela Karstens, Chase Bloch, Nick Dietrich, Kayla Kahn, Kellan Ritter e Michael J. Soules: «The MID5 Dataset, 2011-2014: Procedures, Coding Rules, and Description», documento de trabalho, 2020.

Pode-se argumentar que isso é uma vantagem; que, como escrevemos em outro lugar, convém estar fora do cardápio internacional¹⁰. É possível especular também que essa perda de relevância «como problema» poderia conduzir a uma maior relevância da América Latina «como solução» mediante um desempenho diplomático maior e de melhor qualidade. Entretanto, a experiência parece demonstrar o contrário. Foi há um século, precisamente quando a região era mais conflitiva, que os Estados latino-americanos souberam se colocar nas mesas mais relevantes da política internacional. Esse protagonismo foi possível, sobretudo, pelas proezas que lhe permitiram libertar-se do jugo colonial muito antes que a África, a Ásia ou o Oriente Médio. Longe de ter sido desperdiçada, essa importante conquista inicial foi consolidada por meio de uma diplomacia ofensiva que ampliou a influência da região no mundo. O primeiro indício de relevância pode ser identificado em *Principios de derecho internacional* (1837), em que Andrés Bello reconheceu precocemente a capacidade da região de contribuir para o direito internacional por meio de normas próprias. No que diz respeito ao princípio da não intervenção, por exemplo, a América Latina foi moldando as normas globais por meio de uma apropriação regional da Doutrina Monroe (1823) e suas progressivas extensões. A Doutrina Calvo (1868) condenou a ingerência de países terceiros para a proteção de seus cidadãos, o pretexto utilizado mais frequentemente para justificar várias invasões europeias no século XIX. A Doutrina Drago (1902) estendeu essa proibição à cobrança coercitiva de dívidas, e a Doutrina Carranza (1917), seguida da Doutrina Estrada (1930), fechou as portas para intervenções justificadas na ilegitimidade de origem dos governos ou sua falta de reconhecimento internacional. A região foi capaz de impor essas normas aos EUA – que na Conferência Pan-Americana de 1933, realizada em Montevideu, mudou a política de intervenção pela da «boa vizinhança» – e ao mundo.

Outro exemplo é o princípio da integridade territorial. A norma *uti possidetis* [usarás o que possuis], segundo a qual os novos Estados devem herdar os limites administrativos de suas potências coloniais, também se consolidou na América Latina e foi então exportada para o mundo todo. Ainda que o *uti possidetis* tenha surgido de maneira natural e devido às circunstâncias, as diplomacias latino-americanas conseguiram impor diversas formas de resolução de conflitos territoriais. Na Conferência Pan-Americana de 1889, realizada em Washington, a América Latina impôs normas revolucionárias sobre a soberania territorial, a conciliação e a arbitragem compulsória que seriam adotadas pela Convenção da Haia (1889). Talvez o Tratado Antilático de 1933 – também conhecido como o Pacto Saavedra Lamas e que proibiu definitivamente a resolução de conflitos territoriais pelo uso da força – seja o melhor exemplo das conquistas obtidas pela diplomacia latino-americana nessa

10. A. Malamud e L.L. Schenoni: «Latin America is Off the Global Stage, and that's OK» em *Foreign Policy*, 10/9/2020.

era. Ele foi ratificado por nações da América e da Europa, e representou o tratado mais ambicioso nessa matéria antes da Organização das Nações Unidas (ONU).

Contudo, as ambições diplomáticas da América Latina seriam prejudicadas por dois processos: a Segunda Guerra Mundial e a descolonização de outras regiões. Por não participar do primeiro desses eventos, a divisão de poder nas instituições da ordem do pós-guerra excluiu a região em benefício de outros atores. Por sua vez, o processo de descolonização trouxe à cena novos atores de peso em outras regiões.

É possível observar essa tendência na importância relativa da diplomacia latino-americana em termos de número de embaixadas e participação em organismos multilaterais. No gráfico 5, mostramos a quantidade de embaixadas que cada região possuía no exterior, tanto dentro como fora da região. A trajetória declinante da América Latina é tão impressionante como a que evidenciamos em suas disputas militarizadas: de uma das regiões com mais embaixadas (197) no final do século XIX, equiparando-se quase à Europa (259), ela passou a ser atualmente a região com menos embaixadas do mundo.

O ponto de inflexão, como em tantos outros aspectos, se encontra nos anos da descolonização. No entanto, é necessário refletir sobre as razões pelas quais a América Latina não investiu para se manter no mesmo nível que a Europa e honrar sua tradição diplomática. Em nossa interpretação, um fator central foi a mudança de mentalidade produzida após o final da Segunda Guerra Mundial, que passou das glórias da era Genaro Estrada e Carlos Saavedra Lamas para uma posição defensiva. A ideia de preservar certa autonomia regional que floresceu durante esse período se contrastava com a expansão de espaços de autonomia que a geração anterior havia conquistado a partir de uma diplomacia ativa e criadora de direito internacional¹¹. O conceito de preservação de autonomia foi reflexo da perda de relevância que a região já experimentava na época.

Com a grande diplomacia de outrora para outra de caráter defensivo, a maioria dos países latino-americanos buscou se alinhar mais ou menos diretamente com os EUA na Guerra Fria, com exceção de Cuba e de outras tentativas fracassadas de alinhamento com Moscou ou de não alinhamento. Além disso, os custos da autonomia foram crescentes e levaram a um novo debate entre a resignação¹² e a perseverança¹³ no pós-Guerra Fria. A última epopeia que

O conceito de preservação de autonomia foi reflexo da perda de relevância

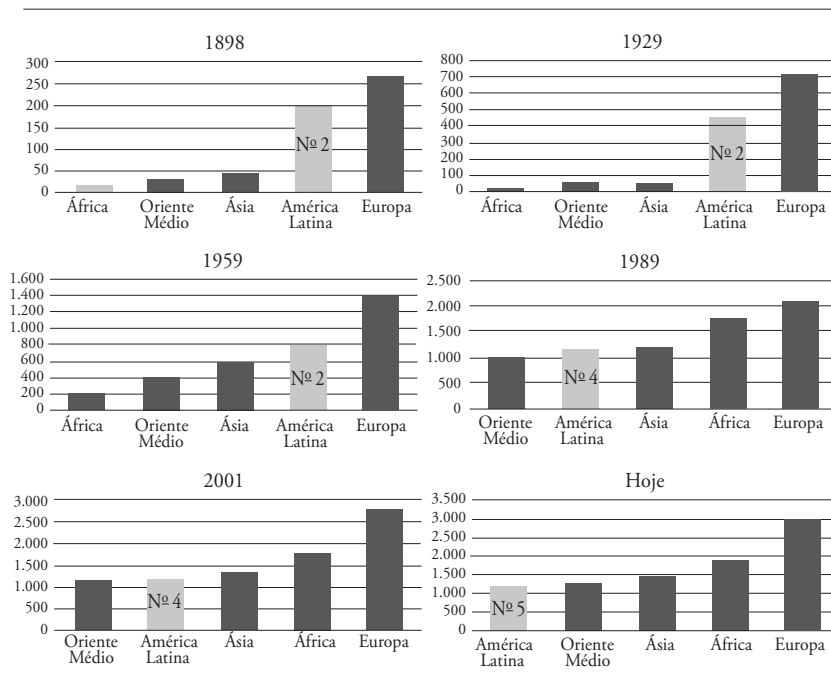
11. Juan Carlos Puig: *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Caracas, 1980.

12. Carlos Escudé: *El realismo de los Estados débiles*, GEL, Buenos Aires, 1995.

13. R. Russell e Juan Tokatlian: *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010.

Gráfico 5

Relevância de diferentes regiões segundo suas relações diplomáticas



Fonte: Diplomatic Exchange Dataset, Correlates of War¹⁴.

Nota: as cifras correspondem ao número total de embaixadas dos países da região. A cifra mais recente corresponde a 2006.

tentou ampliar as margens de autonomia a partir da participação em organismos multilaterais e da diversificação de alianças foi protagonizada pelo Brasil¹⁵, já desvinculado da região¹⁶, e acabou demonstrando seus enormes custos¹⁷.

14. Reşat Bayer: «Diplomatic Exchange Data Set, v2006.1», 2006, disponível em <<http://correlatesofwar.org>>.

15. Gabriel Cepaluni e Tullo Vigevani: *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*, Lexington, Lanham, 2009.

16. A. Malamud e Júlio C. Rodriguez: «A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña» em *Desarrollo Económico* vol. 54 Nº 212, 2014.

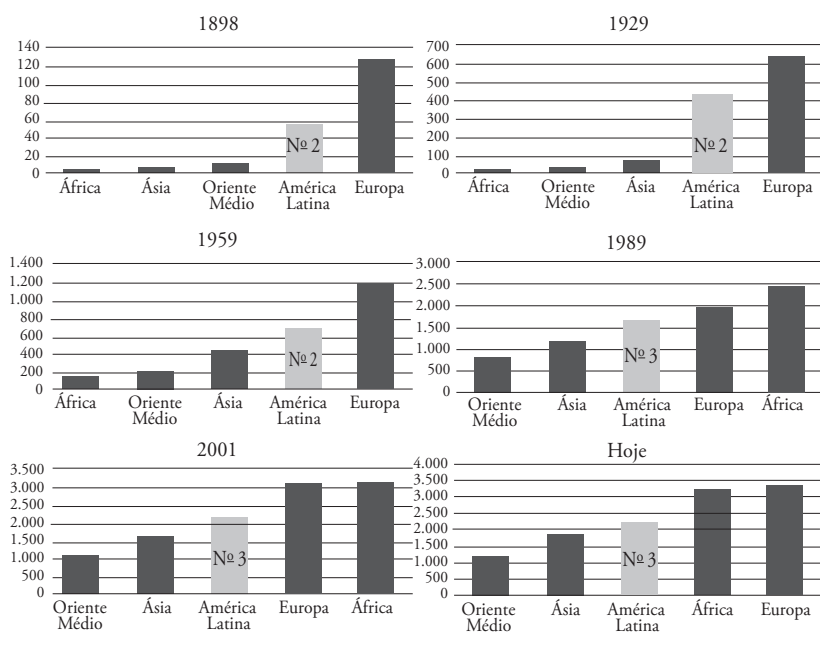
17. L.L. Schenoni, Dawisson B. Lopes e Guilherme Casarões: «Myths of Multipolarity: The Sources of Brazilian Overexpansion», documento de trabalho, LSE Global South Unit, 2019, disponível em <http://eprints.lse.ac.uk/102579/1/gsu_lse_ideas_working_paper_no_1_2019.pdf>.

Quando vista no longo prazo, a história da diplomacia latino-americana mostra, portanto, um entrincheiramento progressivo.

Outra arena na qual a América Latina perdeu relevância é a participação em organizações intergovernamentais, embora tenham matizado esse declínio a tradição do multilateralismo e a fortaleza do sistema interamericano, assim como uma proliferação de organizações regionais e sub-regionais superior à da Ásia e do Oriente Médio. Mostramos no gráfico 6 como a participação da América Latina em organismos internacionais, que alcançava níveis europeus até 1929, ficou relegada em relação à África e à Europa.

Gráfico 6

Relevância de diferentes regiões segundo a participação regional em organizações internacionais



Fonte: International Organizations v3.0, Correlates of War¹⁸.

Nota: número de organizações internacionais das quais os países da região participam em qualquer qualidade (membros plenos, associados ou observadores). A cifra mais recente corresponde a 2014.

18. Jon C.W. Pevehouse, Timothy Nordstrom, Roseanne W. McManus e Anne Spencer Jamison: «Tracking Organizations in the World: The Correlates of War IGO Version 3.0 Datasets» em *Journal of Peace Research* vol. 57 Nº 3, 2019.

Está claro que os números referentes à associação se encontram inflados pelos novos Estados que surgiram na África em decorrência da descolonização, o que explica o salto na posição desse continente entre 1959 e 1989. O uso de frequências padronizadas pelo número de países faria sentido nessas comparações. Entretanto, também é importante considerar os números totais, pois eles refletem a importância relativa de blocos regionais dentro das organizações internacionais.

A atualidade e suas implicações

A crise da globalização colocou em moda dois conceitos: a dissociação e a regionalização. O argumento da dissociação é que os EUA e a China estão dividindo o mundo em esferas de influência, fundamentalmente na dimensão tecnológico-digital. O argumento da regionalização é que a necessidade de reduzir custos, que deu lugar à criação de cadeias globais de valor mediante o *off-shoring*, está cedendo diante da necessidade de reduzir riscos, e isso acaba por promover as abordagens de *on-shoring*, *near-shoring* ou *re-shoring*. Esse movimento em que as fábricas voltam para casa – ou para perto de casa – vale para as três regiões envolvidas, mas não para as periféricas. Assim, ao mesmo tempo em que aumenta na América do Norte, Europa e Ásia-Pacífico, a regionalização diminui na América Latina, África e Oriente Médio, onde a dinâmica centrífuga é a regra. Para demonstrar essa realidade, basta olhar para o Brasil: a participação da China em suas exportações aumentou de 4% em 2002 para 26% em 2018 e aproximadamente 40% em 2020. Já suas exportações para a Argentina caíram para 4% em 2020.

O colapso da interdependência intrarregional foi acompanhado pela redução, igualmente abrupta, da coordenação diplomática. Argentina, Brasil e México integram o G-20 desde sua fundação, mas jamais buscaram construir uma agenda ou posição comum. A falta de sintonia se manifestou em outras organizações internacionais, tanto nos fracassos como nos triunfos. Em 2005, o brasileiro Luiz Felipe de Seixas Corrêa perdeu a eleição para a direção da Organização Mundial do Comércio (OMC) quando a Argentina decidiu apoiar o candidato uruguaio (que, diga-se de passagem, também perdeu). Em 2017, o brasileiro Roberto Azevêdo ganhou a eleição para o mesmo cargo ainda que o México tenha votado em contrário, o que ratificava que o Brasil saía para o mundo *apesar da* região, e não graças a ela¹⁹.

19. A. Malamud: «A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy» em *Latin American Politics and Society* vol. 53 Nº 3, 2011.

Em 2020, os desentendimentos intrarregionais fizeram com que, pela primeira vez desde sua criação e contra a tradição, os EUA impusessem um de seus cidadãos como presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Com poucas exceções, as organizações regionais latino-americanas cultivam a falta de coordenação e efetividade. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que durante uma década se gabou de concertar as políticas de saúde e até mesmo de defesa de seus Estados membros, se dissolveu por uma sucessão de deserções entre 2018 e 2020. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), que depois de 20 anos de negociações chegou a um acordo político com a União Europeia em 2019, mantém estruturas de regulação comercial anteriores ao lançamento público da World Wide Web: 30 anos depois, seus tratados ignoram a existência do comércio eletrônico. Mas até mesmo o acordo com a UE enfrenta dificuldades para a assinatura, e sua ratificação é ainda mais incerta.

Durante a segunda metade do século XX, a América Latina foi para os EUA uma fonte de insumos e um campo de batalha. Fonte de insumos, porque vinha da região boa parte dos hidrocarbonetos e da mão de obra necessária para economia do país norte-americano, além de quase toda droga consumida por seus cidadãos. Campo de batalha, porque também era travada na região a disputa com a União Soviética pelo domínio mundial. Em 2020, ambas as áreas de interação parecem ter se esgotado.

O apogeu da América Latina como fonte de insumos reside em seu passado. Graças às novas tecnologias, os EUA oscilam entre a autossuficiência e a exportação de petróleo, tornando primeiro o México e, depois, a Venezuela dispensáveis no campo energético. Por sua vez, as migrações deixaram de ser um recurso econômico para se tornar um problema político, o que faz a região se transformar de cobiçada a indesejável. Finalmente, e como ocorre com o petróleo, os EUA se aproximam da autossuficiência para sua demanda por narcóticos graças à produção sintética, à legalização da cannabis e à proliferação de opiáceos, que foram substituindo progressiva e imperialmente a cocaína *nuestramericana*.

Como campo de batalha, a América Latina também ostenta um grande passado. Historicamente, Washington interveio de forma aberta ou encoberta a cada vez que uma potência extrarregional tentava ganhar influência em seu quintal. Mas contra a China a intervenção direta é desnecessária, pois não há tropas no terreno, e a indireta é reduzida porque o dragão não pisa em calos. Os estudos mostram que, em contraste com a Rússia e outras potências desafiantes, a China só avança na região quando os EUA se

Com poucas exceções, as organizações regionais latino-americanas cultivam a falta de coordenação e efetividade

retraem. Em outras palavras, ela ocupa vazios; não os provoca²⁰. Sua construção geopolítica regional é de base mais econômica que militar, e sua concepção do tempo lhe permite o luxo da paciência. Apesar das incursões chinesas na área de telecomunicações, o contraste com outras regiões é abissal. Somente a título de exemplo, nove dos 14 países que ainda mantêm relações diplomáticas com Taiwan – em aberto desafio a Pequim – estão na América Latina e no Caribe.

Este artigo honra a intuição de Carlos Escudé, segundo a qual os Estados de regiões periféricas como a América Latina devem desenhar sua política exterior a partir de uma avaliação realista de suas circunstâncias. Destaque-mos uma vez mais que a irrelevância da região é relativa: aos olhos das potências, a América Latina não é invisível, mas sim menos atraente – do que antes e do que outras regiões – e menos ameaçadora. Dado que fatores estruturais como a geografia e a demografia são persistentes, as chances de reduzir a irrelevância se concentram em fatores contingentes como a inovação e a produtividade. Se alguma vez a América Latina voltar a ganhar protagonismo internacional, não será por seus exércitos, mas por aqueles que lhe deram seus prêmios Nobel: cientistas, diplomatas e intelectuais, gigantes em miniatura que irrompem do galinheiro. Produzir esses gênios requer educação e uma meritocracia baseada na igualdade de oportunidades. Nisso, Serrat tinha razão: sem utopia, a vida seria um ensaio para a morte. Contra os funcionários da negociação de sonhos, partidários de capar o porco para que engorde, a América Latina ainda conta com o remédio da democracia. ☐

20. Francisco Urdinez, Fernando Mouron, L.L. Schenoni e Amancio J. de Oliveira: «Chinese Economic Statecraft and us Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014» em *Latin American Politics and Society* vol. 58 Nº 4, 2016.

A pandemia do ponto de vista da América Latina

Nove teses para um balanço provisório

Maristella Svampa

O balanço, embora provisório, do que aconteceu na América Latina em tempos de covid-19 deixa um gosto amargo e uma sensação ambivalente. A pandemia colocou no centro do debate questões antes periféricas, mas as reações são ainda fracas para enfrentar a necessidade de profundas mudanças decorrente da crise socioecológica. Se não quiser continuar sendo falada do ponto de vista do Norte, a América Latina deve fazer parte das grandes discussões globais.

2020 não será um ano para ser esquecido. Disruptivo e devastador como poucos, deixa enormes feridas sem cicatrizar em nossos corpos, em nossas subjetividades e memórias. Embora alguns esperem um 2021 mais tranquilizador, ninguém pode, a rigor, garantir que o que se abriu neste início de década com a pandemia de covid-19 será fechado com uma ou mais vacinas milagrosas. A dinâmica desencadeada adverte sobre os contornos de uma configuração civilizatória cujas características globais, regionais e nacionais ainda não estão completamente definidas, mas cujos eixos e pontos de referência podem ser vislumbrados. Sobre alguns deles eu gostaria de refletir neste artigo, dividido em nove «teses».

Maristella Svampa: é socióloga e escritora. Seus livros mais recentes são *Chacra 51. Regreso a la Patagonia en los tiempos del fracking* (Sudamericana, Buenos Aires, 2018) e *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo* (com Enrique Viale, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2020).

Palavras-chave: covid-19, crise socioecológica, Green New Deal [Novo Pacto Verde], Pacto Ecosocial, América Latina.

Nota: a versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução de Eduardo Szklarz.

1. A pandemia colocou no centro aquilo que estava na periferia: visibilizou o vínculo entre desigualdades sociais e senhorio [dueñidad]¹, assim como a relação entre zoonoses, pandemia e crise socioecológica.

A pandemia de covid-19 colocou no centro do debate problemáticas que antes estavam na periferia, minimizadas ou invisibilizadas. Por um lado, evidenciou as desigualdades sociais, econômicas, étnicas e regionais e os altos níveis de concentração da riqueza, tornando-os mais insuportáveis do que nunca. Após várias décadas de neoliberalismo, colocou em destaque o retrocesso dos serviços básicos, em relação não apenas à saúde, mas também à educação (a lacuna digital), ao acesso à moradia e à degradação do habitat. A propagação do vírus mostrou o fracasso de um modelo de globalização neoliberal consolidado nos últimos 30 anos no calor da Organização Mundial do Comércio (OMC), o que não significa dizer que o neoliberalismo esteja morto ou agônico; longe disso. A crise desatada pela pandemia exacerbou as desigualdades extremas em todos os níveis. Em escala latino-americana, segundo um relatório da Oxfam, as elites econômicas e os super-ricos ampliaram seu patrimônio em 48,2 bilhões de dólares, 17% a mais que antes do aparecimento da covid-19. Já a recessão econômica fez com que 52 milhões de pessoas caíssem na pobreza e mais de 40 milhões perdessem seus empregos, impulsionando um retrocesso de 15 anos para a região². O vírus mostrou até que ponto estamos frente a um mundo de donos, pois, como afirmava a antropóloga Rita Segato já antes da pandemia, a palavra desigualdade não basta para expressar tamanha obscenidade: «Este é um mundo marcado pela ‘dueñidad’ ou senhorio»³.

Em segundo lugar, a pandemia visibilizou o vínculo estreito entre crise socioecológica, modelos de mau desenvolvimento e saúde humana. Até março de 2020, o termo «zoonose» não fazia parte de nossa linguagem e, talvez para alguns, ainda seja um conceito um tanto técnico ou distante, mas é a chave para entender os bastidores da pandemia. Por trás da covid-19 está a problemática do desmatamento, isto é, a destruição dos ecossistemas que expulsa animais silvestres de seus entornos naturais e libera vírus zoonóticos que estiveram isolados durante milênios, colocando-os em contato com outros animais e humanos em entornos urbanizados, possibilitando assim o salto entre espécies.

1. A antropóloga e feminista argentina Rita Segato elabora a noção de *dueñidad*, derivada de *dueño* (dono), para discutir a relação entre sujeitos/as dominados/as no sistema capitalista do século XXI (N. do T.).

2. Mar Centenera: «La pandemia agranda la brecha en América Latina: ocho nuevos multimillonarios y 50 millones más de pobres» em *El País*, 29/7/2020.

3. «Rita Segato: ‘El mundo de hoy es un mundo marcado por la dueñidad o el señorío’», comunicado de imprensa, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 26/8/2019.

Claro que o novo coronavírus não é o primeiro vírus zoonótico que conhecemos; já houve outros, inclusive mais letais (ebola, SARS, gripe suína, gripe aviária, HIV)⁴. E, embora o vírus tenha se manifestado primeiro na China, isto poderia ter acontecido em qualquer outra região do planeta, porque o que está em sua base é um modelo produtivo global focado na alta produtividade e na maximização dos lucros, construído pelas grandes firmas corporativas, que vem acompanhado de uma degradação de todos os ecossistemas: expansão de monocultivos, que provocam aniquilação da biodiversidade, superexploração dos bens naturais, contaminação por fertilizantes, pesticidas, desmonte e desmatamento; grilagem de terras; expansão de modelos alimentares baseados na criação de animais em grande escala; entre outros.

Assim, o elemento revelador é que o avanço do capitalismo sobre os territórios tem a capacidade de liberar grande quantidade de vírus zoonóticos, altamente contagiosos, que mutam com rapidez e para os quais não temos cura. Em suma, a pandemia mostrou até que ponto falar de «Antropoceno» ou «Capitaloceno» não é só uma questão de mudança climática ou aquecimento global, mas também de globalização e modelos de mau desenvolvimento. Evidenciam-se assim outros aspectos da emergência climática, não vinculados exclusivamente com o aumento do uso de combustíveis fósseis, mas também com as mudanças no uso da terra, o desmatamento e a expansão da pecuária intensiva, todas elas fontes de potenciais pandemias.

A pandemia mostrou até que ponto falar de «Antropoceno» ou «Capitaloceno» não é só uma questão de mudança climática

2. As metáforas e os conceitos que fomos utilizando para tentar captar e analisar a pandemia devem ser entendidos em um sentido dinâmico. Passamos da metáfora do «portal» para a do «colapso», conservando no centro da linguagem política a metáfora bélica.

A ativação do freio de emergência como produto da crítica situação sanitária gerou uma crise extraordinária, de enormes consequências sociais, econômicas e políticas. Desde o início, a metáfora bélica, isto é, a alusão à guerra contra o vírus, esteve presente na linguagem política hegemônica. Do meu ponto de vista, seu uso tende a focar no sintoma e a obscurecer e ocultar as causas estruturais, além do fato de que busca alcançar a coesão social frente ao dano, diante de um inimigo «invisível» e «desconhecido». Não entrarei em detalhes sobre isto, mas vale à pena ressaltar a

4. François Moutou: «Las zoonosis, entre humanos y animales» em *Nueva Sociedad* N^o 288, 7-8/2020, disponível em <www.nuso.org>.

persistência dessa metáfora, apesar das informações que circulam sobre as causas da pandemia⁵.

**Invade-nos
o sentimento de
que deixamos
um mundo
para trás**

Na verdade, interessa-me analisar outras duas metáforas utilizadas: a do portal e a do colapso. Efetivamente, a crise extraordinária provocada pela covid-19 deu lugar a demandas ambivalentes e contraditórias entre si. Por um lado, demandas por transformação, solidariedade e mudança; por outro, demandas por ordem e por um retorno à «normalidade». Assim, a crise extraordinária nos instalou em um «portal», entendido como um limiar de passagem, que produziu a desnaturalização daquilo que tínhamos naturalizado. Como afirmou a poeta indiana Arundhati Roy em um notável artigo, invade-nos o sentimento de que deixamos um mundo para trás, a sensação de que estamos nos abrindo a um mundo outro, diferente e incerto⁶. Mas a metáfora do portal também aludia a uma encruzilhada: ou a crise abria a possibilidade de abordar todos aqueles debates civilizatórios que até ontem estavam na periferia, tais como o senhorio e a crise socioecológica, ou a humanidade consolidava a rota do capitalismo do caos, acelerando o colapso sistêmico, com mais autoritarismo, mais xenofobia, mais desigualdades, mais devastação ecológica.

Em suma, a metáfora do portal não tinha nada a ver com a possibilidade de dar um *reset* no mundo, tarefa impossível e absurda. Mais propriamente, envolvia uma dupla dimensão. Mas, embora em um primeiro momento abrisse campo a um processo de liberação cognitiva, que impulsionava a necessidade de conceber transformações maiores (a crise como oportunidade), também nos advertia sobre o perigo de clausura cognitiva, por meio da retirada insolidária e da consolidação das desigualdades. Como lembrou a jornalista e escritora Naomi Klein, a crise podia ser uma nova oportunidade para repetir a fórmula do capitalismo do desastre ou da «doutrina do *shock*», que ela define como

a estratégia política de utilizar as crises em grande escala para impulsionar políticas que sistematicamente aprofundam a desigualdade, enriquecem as elites e debilitam todos os demais. Em momentos de crise, as pessoas tendem a se concentrar nas emergências diárias de sobreviver a essa crise, seja ela qual for, e tendem a confiar muito nos que estão no poder.⁷

5. M. Svampa: «Reflexiones para un mundo post-coronavirus» em *Nueva Sociedad* edição digital, 4/2020, <www.nuso.org>.

6. A. Roy: «The Pandemic is a Portal» em *Financial Times*, 3/4/2020.

7. Marie Solis: «Naomi Klein: Coronavirus Is the Perfect Disaster for Disaster Capitalism», entrevista em *Vice*, 13/3/2020.

Nove meses após declarada a pandemia, a sugestiva e potente metáfora do portal caiu em desuso, e o que se vislumbra sob o nome de «nova normalidade» mais se parece a uma piora e uma exacerbação das condições existentes – sociais e ecológicas –, algo que a figura do «colapso» sintetiza de um modo ao mesmo tempo unívoco e pluridimensional. O colapso não é apenas ecológico, como vêm anunciando tantos estudos científicos sobre a emergência climática; é também sistêmico e global. Seu trânsito envolveria diferentes níveis (ecológico, econômico, social, político), assim como distintos graus (não tem por que ser total) e diferenças geopolíticas, regionais, sociais e étnicas (nem todos sofrerão o colapso da mesma forma)⁸. Em suma, a entrada na *era do colapso* incentiva diferentes visões: empiricamente, estamos diante da proliferação de imagens catastrofistas e distópicas sobre o futuro, muitas delas desprovidas de uma linguagem política (ou abertamente antipolíticas), que aludem à extinção e ao caos; por outro lado, em termos teóricos e ensaísticos, parece dar origem a uma nova disciplina científica, hoje em formação, a «colapsologia», criada pelos franceses Pablo Servigne e Raphaël Stevens, que visa refletir sobre *o fim do mundo*, este que conhecemos, e propõe discutir elementos e políticas a serem postos em marcha para atravessá-lo «da forma mais humana possível»⁹.

3. A pandemia colocou em questão o multilateralismo e as lideranças mundiais pela via da retirada às agendas nacionais, frente à escassez de estratégias cooperativas e internacionalistas.

Desde março de 2020, costuma-se afirmar que assistimos a um retorno ou a uma nova legitimação de um Estado *forte*. No entanto, o retorno dos Estados é também a expressão de uma retirada às agendas nacionais. No contexto da pandemia, cada país vem fazendo seu jogo, mostrando com isso a variabilidade das estratégias de saúde e políticas disponíveis. Em escala nacional, a retirada ilustrou uma conjunção paradoxal, que combina o decisionismo hipermoderno (a concentração das decisões no Poder Executivo e a ampliação do controle sobre a população através das tecnologias digitais) com um forte processo de fragmentação local (o fechamento de cidades, províncias e Estados, à maneira do modelo das aldeias medievais).

Não houve respostas globais ante a emergência da pandemia, e sim uma maior fragmentação e uma escassa cooperação em escala internacional, algo

8. Sobre o tema, v. Carlos Taibo: *Colapso, capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, Libros de Anarres, Buenos Aires, 2017.

9. P. Servigne e R. Stevens: *Comment tout peut s'effondrer. Petit manuel de collapsologie à l'usage des générations présentes*, Seuil, Paris, 2015, p. 26.

que afetou inclusive a União Europeia, acentuando – nas palavras de muitos – a perda de confiança na integração. Com Donald Trump, os Estados Unidos renunciaram ao papel de líder mundial sem que isto significasse uma melhor gestão da pandemia em âmbito nacional. Externamente, isto se expressou no aumento da tensão geopolítica com a China e com organismos multilaterais como a Organização Mundial da Saúde (OMS); internamente, no enfrentamento de Trump com os governadores dos diferentes estados. Por sua vez, no início da pandemia, a China realizou uma série de voos para prestar assistência sanitária a diferentes países (entre eles, vários latino-americanos).

No âmbito interno, quase todos os países do globo sofreram processos de militarização que repercutiram sobretudo nas populações mais vulneráveis, em particular na América Latina (onde os controles são menos de ordem digital e muito mais de ordem física e territorial). Isto teve seu agravante em alguns países emergentes, como a Índia, e até mesmo nos EUA foi expressado, internamente, na centralidade assumida pelo racismo como estrutura de dominação de longa duração.

Por último, nesta enumeração incompleta, embora tenha se falado muito sobre o regresso de um Estado forte, enfatizando-se precocemente suas ambivalências (o estado de exceção que coexiste com o Estado social), houve pouca reflexão teórica e política sobre a possibilidade de sua transformação para enfrentar a crise econômica e social, considerando os limites impostos por sua evidente colonização por parte das elites (o senhorio).

A pandemia acentuou a competição nacionalista no contexto da desordem global. Um reflexo disso é a corrida para conseguir uma vacina eficaz, mas também a corrida para se apropriar dessas mesmas vacinas. Nos últimos

**A pandemia
acentuou a
competição
nacionalista no
contexto da
desordem global**

meses, os países mais ricos buscaram garantir o abastecimento das diferentes vacinas disponíveis, comprando doses de forma antecipada. Essa política de apropriação faz com que entre 40% e 50% do fornecimento mundial esteja nas mãos dos países mais ricos, o que deixa com menos chances os países mais pobres¹⁰. Um dos exemplos mais escandalosos é o Canadá, onde o primeiro-ministro progressista Justin Trudeau, longe de qualquer estratégia cooperativa, assinou contratos

com sete empresas farmacêuticas para obter 414 milhões de doses, cinco vezes mais do que será utilizado no país¹¹. Enquanto isso, em diversos

10. Anistia Internacional: «Los países ricos ya están acaparando la nueva vacuna», 9/11/2020, <www.amnesty.org/es/latest/news/2020/11/wealthy-countries-already-hoarding-breakthrough-vaccines/>.

11. «Denuncian que los países ricos han acaparado dosis para vacunar casi tres veces a la población» em *La Vanguardia*, 9/12/2020.

países do Sul (sobretudo na América Latina), os governos procuram desesperadamente obter alguma das vacinas, frente à temida segunda onda do vírus.

4. Na América Latina, os Estados apostaram na intervenção através de políticas públicas sanitárias, econômicas e sociais, mas a evolução da pandemia expôs as limitações estruturais e conjunturais.

A pandemia e os horizontes abertos levantam numerosas questões. Em escala global, parece ter chegado a hora de repensar a globalização partindo de outros modelos e lançar as bases de um Estado forte, eficaz e democrático, com vocação para reconstruir o bem comum, articulando a agenda social com a ambiental. Nos âmbitos regional e nacional, contudo, diante dos impactos econômicos, a pergunta é: até que ponto os Estados periféricos têm ombros largos para avançar em políticas de recuperação social?

Assim, na América Latina, o vírus acentuou ainda mais as desigualdades sociais e territoriais existentes, exacerbando as falhas estruturais (superlotação e falta de acesso à saúde, insuficiência da estrutura sanitária, informalidade, desigualdade de gênero), o que produziu um coquetel potencialmente explosivo. Após a primeira onda na Europa, a América Latina, com 8% da população mundial, transformou-se no epicentro da pandemia, com mais mortes no mundo, pelo menos até a chegada da segunda onda, que afetaria os países europeus a partir de novembro¹².

Quase todos os países da região adotaram medidas econômicas e sanitárias para conter a crise social e de saúde. Segundo um recente relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), no total são 26 os programas temporários de transferências monetárias adotados por 18 países da região. Entre eles, destacam-se os casos de Honduras, com a assistência oferecida a trabalhadores independentes, da extensão até dezembro do programa de transferências Renda Solidária da Colômbia, do aumento no valor e na expansão da cobertura da Renda Familiar de Emergência chilena e das novas disposições para a proteção do emprego na Nicarágua (um dos últimos países a implementar esse tipo de resposta)¹³. No Brasil, Jair Bolsonaro deixou de lado a ortodoxia e implementou uma «renda básica» de 600 reais para 60 milhões de pessoas. No caso da Argentina, o governo implantou

12. «Coronavirus: ¿por qué América Latina es la región con más muertes en el mundo?» em *BBC Mundo*, 19/10/2020.

13. Mónica Rubio, Gerardo Escaroz, Anna Machado, Nurth Palomo, Luis Vargas e Marcela Cuervo: «Protección social y respuesta al covid-19 en América Latina y el Caribe. III Edición: Seguridad social y mercado laboral», Unicef / Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Panamá, 7/2020.

até dezembro de 2020 uma Renda Familiar de Emergência (IFE) para desempregados e trabalhadores informais e autônomos das categorias mais baixas, que abrange 7.854.316 pessoas; incrementou a ajuda alimentar em cozinhas comunitárias e lançou algumas medidas ligadas ao crédito para conter a crise das pequenas e médias empresas, que são a principal fonte de trabalho no país. Também implementou o Programa de Assistência de Emergência ao Trabalho e à Produção, destinado a pagar 50% dos salários das empresas (pequenas, médias e algumas grandes). Mas, como afirma o economista Rubén Lo Vuolo, «os que mais sofrem com a pandemia são as atividades declaradas como ‘não essenciais’, as pequenas e médias unidades produtivas e a força de trabalho informal e precarizada; o que, além disso, coincide com os grupos que registram maiores déficits habitacionais e menor acesso aos serviços públicos básicos, incluindo os de saúde»¹⁴. Este diagnóstico poderia ser aplicado a toda a região, dadas as características do mercado de trabalho (54% dos trabalhadores estão na informalidade, segundo a Organização Internacional do Trabalho, oit). Se somarmos as mudanças ocorridas no mundo do trabalho em relação à expansão do teletrabalho, assim como as chamadas economias de plataformas, o panorama indicaria que a precarização tem aumentado. De qualquer forma, segundo o já citado relatório do Unicef, na América Latina o desemprego aumentou de 5,4% em dezembro de 2019 para 13,5% em dezembro de 2020, afetando um total de 44,1 milhões de pessoas. Em seu *Balanzo preliminar das economias da América Latina e do Caribe*, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) prevê uma contração média de 7,7% para 2020 – a maior em 120 anos – e uma recuperação de 3,7% em 2021¹⁵. Além disso, considera que os impactos da crise econômica não são de curto, mas de médio prazo.

Por outro lado, em um contexto de fragmentação, não houve instituições regionais que estivessem à altura do desafio. Em termos políticos, a crise da covid-19 encontrou a América Latina fragmentada, sem hegemônias neoliberais nem tampouco progressistas, muito distante do crescimento econômico vivido durante a explosão das *commodities*. Nem a experiência de Andrés Manuel López Obrador no México (muito desconectada do ciclo progressista anterior), nem a volta do peronismo na Argentina (como uma espécie de progressismo de baixa intensidade), nem a recente recuperação institucional na Bolívia, com o novo triunfo do Movimento

14. R.M. Lo Vuolo: «La pandemia del covid-19 y sus impactos en Argentina: el espejismo de la opción entre salud y economía» em *Revista Rosa*, 10/11/2020.

15. Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Nações Unidas, Santiago, 2020, disponível em <www.cepal.org/es/publicaciones/bp>.

ao Socialismo (MAS), podem ser diretamente interpretadas como o advento *tout court* de uma segunda onda progressista. Uma parte importante dos progressismos está bastante esgotada, após o ciclo hegemônico entre 2000 e 2015 aproximadamente, cujo balanço – desigual, conforme os países – ainda continua sendo debatido na região. Deve-se somar a isso o surgimento de uma extrema direita no Brasil, o que aumenta a reflexão sobre a existência de correntes sociais e políticas fortemente autoritárias e antidireitos, que permeiam outros países da região. Em suma, a novidade na América Latina é que, além da fragilidade do cenário político emergente, há uma crise tripla: sanitária, econômica e social. Como afirma o título de um livro recente, a América Latina passou da «implosão social à emergência sanitária e social pós-covid»¹⁶. Nesse contexto, é possível que estejamos em um «tempo extraordinário», no qual a liberação cognitiva das multidões move as placas tectônicas da transição, mas, em um contexto pós-covid caracterizado pelo aumento das desigualdades e pela aceleração do neoextrativismo, não sabemos ao certo a qual transição estamos nos dirigindo. Não apenas os tempos políticos foram acelerados, mas também, em seu caráter vertiginoso, o esgotamento das sociedades ameaça trazer mutações bruscas e violentas do cenário político, à imagem e semelhança da crise climática atual.

**Além da fragilidade
do cenário
político emergente,
há uma crise
tripla: sanitária,
econômica e social**

5. Embora a covid-19 tenha acionado o freio de emergência, o neoextrativismo não cessou. Mais do que isto: para os países latino-americanos, a aceleração do extrativismo é uma parte essencial da aposta na reativação econômica e na chamada «nova normalidade».

Durante 2020, não foram poucos os que celebraram que a paralisação das diferentes atividades econômicas tenha se traduzido em uma redução de 7% da emissão de gases do efeito estufa. Como aqueles animais que saíram de seus nichos e se atreveram a percorrer as cidades em época de confinamento, sabemos que o fenômeno, por não ser intencional, é simplesmente passageiro; apenas um efeito colateral de curto alcance. Por outro lado, o freio de emergência ativado foi relativo. O extrativismo, por exemplo, não se deteve. Pelo contrário: na América Latina, apesar da importância cada vez maior dos conflitos socioambientais e da amplitude das problemáticas que estes incluem, as políticas públicas dos diferentes governos não visaram

16. Vanni Pettina e Rafael Rojas (eds.): *América Latina, del estallido social a la implosión económica y sanitaria post-covid 19*, Planeta, Lima, 2020.

fortalecer as demandas ambientais. Diversas atividades extrativistas foram declaradas essenciais (como a mineração), o desmonte e o desmatamento aumentaram, e com isto também os incêndios. Durante a pandemia, continuaram os assassinatos de ativistas ambientais, reafirmando com isso que a América Latina – particularmente países como Colômbia, Brasil e México – continua sendo a região mais perigosa do mundo para os defensores do ambiente.

**A política
neoextrativista
ainda está além
de qualquer
disputa ideológica**

A política neoextrativista ainda está além de qualquer disputa ideológica. Assim, o «*lobby* do fogo» desatou sua fúria mais do que nunca. Por exemplo, o Pantanal brasileiro, a maior área úmida continental do planeta, que cobre grande parte dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, registrou 16.000 incêndios em 2020 – que se tornou o ano mais castigado pelo fogo segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)¹⁷. Durante 2020, a Argentina ocupou o segundo lugar no mundo em quantidade de focos de incêndios que afetaram áreas úmidas e florestas nativas. Por trás deles, estão os lobbies da soja, da mineração e dos grandes agentes imobiliários (urbanizações privadas). Os incêndios afetaram 14 províncias e destruíram mais de um milhão de hectares¹⁸. Além disso, apesar da queda na demanda de combustíveis fósseis (que fez com que seu preço fosse negativo em certo momento), em países como a Argentina continuaram existindo subsídios às empresas petroleiras. O cúmulo foi a aprovação do imposto às grandes fortunas – uma medida difícil de ser implementada frente à oposição linha-dura da direita –, que se esperava que aliviaría exclusivamente os males da pandemia. Entretanto, o projeto aprovado destina nada menos que 25% do valor arrecadado ao financiamento do gás de *fracking* (fraturamento hidráulico) extraído na megajazida de Vaca Muerta.

No México, em setembro de 2020, Víctor Toledo, uma das grandes referências continentais da ecologia política, precisou renunciar ao seu cargo na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Semarnat). Toledo é um defensor da agroecologia e da transição ecossocial. Durante seu mandato, impulsionou a proibição do glifosato e criticou o projeto do Trem Maia, um dos emblemas do «desenvolvimento» do governo de López Obrador, que atropela os direitos das comunidades ancestrais. Sua renúncia expôs, uma vez mais, os limites do progressismo seletivo latino-americano.

17. «Pantanal: 7 impactantes imágenes de los incendios en el humedal más grande de Sudamérica» em *BBC Mundo*, 11/9/2020.

18. Iván Federico Hojman: «Más de un millón de hectáreas fueron arrasadas por el fuego» em *Télam*, 25/12/2020.

Por último, enquanto na Colômbia continua a luta contra a prática do *fracking*, tanto no Equador como na Argentina se aprofundou o embate da mineração, embora esta não conte com licença social e a população mobilizada busque ativar dispositivos institucionais disponíveis (consultas públicas em Cuenca, Equador; iniciativas cidadãs em Chubut, Argentina), os quais são negados e/ou dificilmente oferecidos pelas autoridades. Assim, o avanço da mineração, em aliança com governos provinciais e nacionais, em nome da reativação econômica, mostra a consolidação da nefasta equação: «mais extrativismo, menos democracia»¹⁹.

Não se deve esquecer de que, nas últimas décadas, os governos latino-americanos tentaram opor os aspectos sociais e econômicos ao ambientais. Por exemplo, os progressismos justificaram o neoextrativismo e a depredação ambiental em nome do desenvolvimento e da redução das desigualdades, o que gerou uma situação paradoxal, a partir da instalação de uma agenda seletiva de direitos, que negava ou desestimava as demandas socioambientais e grande parte das reivindicações indígenas por terra e território.

Hoje sabemos que uma porção importante do crescimento econômico registrado na América Latina durante a explosão das *commodities* foi capturada pelos setores mais ricos da sociedade. Dados da revista *Forbes* mostram que a riqueza dos bilionários latino-americanos (com fortunas superiores a um bilhão de dólares) cresceu a uma taxa anual de 21% entre 2002 e 2015, um aumento seis vezes superior ao do PIB da região (3,5% anual)²⁰. Em 2013-2014, segundo a Oxfam, 10% das pessoas mais ricas da região respondiam por 37% da renda; mas, se fosse considerada a riqueza, esses dados aumentavam sensivelmente: os 10% mais ricos acumulavam 71% da riqueza, enquanto o 1% mais privilegiado ficava com 41%²¹.

Ainda hoje continua-se opondo o social ao ambiental, como se houvesse uma contradição entre ambos os aspectos, ignorando o fato de que os que mais sofrem os danos ambientais em nossas latitudes são os setores mais vulneráveis, porque vivem em zonas expostas a fontes de contaminação e carecem de meios econômicos e humanos para enfrentar as consequências, resistir aos embates do extrativismo e fazer frente aos impactos da mudança climática (inundações, secas, tempestades).

19. M. Svampa: *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*, Edhasa, Buenos Aires, 2016.

20. Gabriel Kessler y Gabriela Benza: *La nueva estructura social latinoamericana*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2020, p. 86.

21. *Ibid.*, p. 85.

Em suma, é incrível que, em plena emergência climática e atravessando uma pandemia de raiz zoonótica, as elites políticas e econômicas latino-americanas continuem negando a importância da crise socioambiental e o indiscutível vínculo existente entre a saúde do planeta e a saúde humana. Prevaecem a cegueira epistêmica e o analfabetismo ambiental, ligados a uma determinada visão do desenvolvimento, do crescimento econômico indefinido e do progresso, responsável pela atual situação de catástrofe ecológica. Certamente, a capacidade da cegueira epistêmica, combinada com interesses econômicos, de impedir a leitura da realidade dependerá do contexto. A conclusão é que, embora os fatos questionem o olhar desenvolvimentista, para a maioria dos governos latino-americanos o extrativismo continua sendo visto como a tábua de salvação em meio à crise.

6. A pandemia possibilitou discussões sobre transição ecossocial, reforma tributária e diferentes formulações sobre a renda básica universal.

Na medida em que a covid-19 colocou no centro aquilo que estava na periferia, possibilitou também os debates sobre a urgência da transição ecossocial.

**A covid-19
possibilitou
também os debates
sobre a urgência
da transição
ecossocial**

Assim, aquilo que parecia reservado a alguns poucos especialistas e ativistas radicais entrou na agenda política. Propostas integrais elaboradas em anos anteriores foram atualizadas no calor da pandemia. Cientistas e intelectuais do mundo todo promoveram manifestos e propostas que incluíam desde uma agenda verde e uma renda básica até o perdão da dívida dos países mais pobres. Seria impossível fazer um levantamento das diferentes propostas de transição ecossocial difundidas nos últimos meses. Também não é do meu interesse apresentar uma cartografia delas, de modo que me concentrarei em algumas. A primeira, por sua projeção, é a do Green New Deal (Novo Pacto Verde) promovido pela ala esquerda do Partido Democrata dos EUA, cujas referências são Bernie Sanders e Alexandria Ocasio-Cortez e apoiada por intelectuais como Naomi Klein²².

22. O Novo Pacto Verde teve uma origem reformista-conservadora, associada a certos setores partidários da economia verde. Surgiu entre 2007 e 2008, na Europa, no contexto do Plano 20-20-20 (20% de redução de emissões de gases do efeito estufa e 20% de energias renováveis até 2020), que buscava situar a União Europeia na vanguarda do enfrentamento da mudança climática. Esta aparecia mais vinculada ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2009), elaborado na Conferência Rio+20 em torno da economia verde, um modelo de modernização ecológica que aprofunda a mercantilização em nome de uma economia limpa. O Partido Verde alemão e outros partidos verdes europeus o adotaram na época como plataforma política. Em fevereiro de 2019, porém, foi Ocasio-Cortez que conseguiu dar a ele uma guinada radical. Sobre o tema, v. M. Svampa e E. Viale: *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2020.

Essa proposta busca a descarbonização da economia e a criação de empregos verdes, para os quais defende um Estado planejador e democrático. Em 2020, a proposta foi traduzida em um «Plano Estímulo Verde» cujo objetivo é recuperar a economia utilizando recursos públicos para a transição energética (energia, transporte público e moradias verdes, saúde e educação). Em qualquer caso, como afirma a cientista política Thea Riofrancos, uma das autoras de *A Planet to Win: Why We Need a Green New Deal*²³ e uma das mais ativas nessa plataforma, o recente triunfo do democrata Joe Biden abre um cenário de disputa que permite antecipar que «começou a década do Novo Pacto Verde».

No plano internacional, constituiu-se a Internacional Progressista, sob o lema «Internacionalismo ou extinção», lançado, entre outros, pelo célebre linguista Noam Chomsky. Esta teve sua primeira reunião virtual entre 18 e 20 de setembro passado, quando o ex-ministro da Economia grego Yanis Varoufakis afirmou que «já estamos entrando em uma etapa pós-capitalista», e o dilema é se sua economia «será autoritária e oligárquica ou democrática e social». Ante o desastre ambiental, Varoufakis propôs um «acordo ecológico internacional» que, com um orçamento de oito trilhões de dólares anuais, poderia realizar a transição das energias fósseis para as renováveis, reduzir o consumo de carne e apostar nos alimentos orgânicos. Do seu ponto de vista, é um desafio análogo ao da reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, embora não se trate apenas de reconstruir, mas de criar novas tecnologias²⁴.

No entanto, apesar do chamado global contra o avanço das extremas direitas e dos apelos ao pós-capitalismo, a Internacional Progressista reúne um conglomerado muito heterogêneo de figuras intelectuais e políticas: de ecologistas renomados que promovem a transição ecossocial até a nata do progressismo extrativista latino-americano (Rafael Correa, Álvaro García Linera, entre outros), reconhecidos pela perseguição a setores ambientalistas de seus países. Por isso, não está claro qual seria o papel da transição socioecológica e qual a sua visão sobre a articulação entre justiça social e justiça ambiental.

Outras iniciativas, provenientes de intelectuais e reconhecidas organizações ambientalistas, como a Ecologistas em Ação, na Espanha, e a Attac France (Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos), na França, promovem propostas integrais que abordam a

23. Kate Aronoff, Alyssa Battistoni, Daniel Aldana Cohen e T. Riofrancos: *A Planet to Win: Why We Need a Green New Deal*, Verso, Nova York, 2019. [Há uma edição em português: *Um planeta a conquistar: A urgência de um Green New Deal*, Autonomia Literária, São Paulo, 2021].

24. Y. Varoufakis: «¿El poscapitalismo ya está aquí?» em *Nueva Sociedad* edição digital, 9/2020, <www.nuso.org>.

temática do decrescimento. Por exemplo, a Attac France publicou em maio de 2020 um livro intitulado *Ce qui dépend de nous. Manifeste pour une relocalisation écologique et solidaire* [O que depende de nós: Manifesto por uma radicalização ecológica e solidária]²⁵, no qual propõe refundar os serviços públicos por e para o cuidado, repensar as necessidades e planejar o decrescimento, inventando um processo democrático de planejamento ecológico para tornar sustentável nosso sistema de produção. Isto implica decrescer para alguns setores e crescer para outros. Antes de uma renda básica, a organização propõe financiar uma «renda de transição ecológica» para sustentar aqueles setores que se envolvam em atividades ecológicas (agroecologia, eficiência energética, eco-mobilidade, *low tech*, entre outros).

7. Na América Latina, partindo da sociedade civil e, excepcionalmente, de alguns partidos políticos, surgiram propostas de convocatórias para a transição ecossocial, nem todas elas vinculadas a referências ambientais.

São várias as propostas de transição ecossocial elaboradas na América Latina. Entre elas, gostaria de destacar o Pacto Ecossocial e Intercultural do Sul, que me envolve de modo pessoal e coletivo. Trata-se de uma proposta promovida por diferentes ativistas, intelectuais e organizações sociais de países como Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Colômbia, Peru, Venezuela e Chile, vinculados às lutas ecoterritoriais do continente. O Pacto Ecossocial foi lançado em junho de 2020 e teve diferentes inflexões e agendas, segundo os países e as articulações sociais alcançadas. Seus eixos são o paradigma dos cuidados, a articulação entre a justiça social e a justiça ecológica (renda básica, reforma tributária integral e suspensão da dívida

externa); a transição socioecológica integral (energética, alimentar e produtiva) e a defesa da democracia e da autonomia (em termos de justiça étnica e de gênero). Trata-se de uma plataforma coletiva que convida a construir imaginários sociais, acordar um rumo compartilhado da transformação e uma base para plataformas de luta nos mais diversos âmbitos de nossas sociedades²⁶.

O Pacto Ecossocial dialoga com outras propostas, como o Novo Pacto Verde, o decrescimento e os manifestos de realocização ecológica e solidária.

O Pacto Ecossocial dialoga com outras propostas, como o Novo Pacto Verde, o decrescimento e os manifestos de realocização ecológica e solidária

25. «Ce qui dépend de nous – manifeste pour une relocalisation écologique et solidaire», Attac France, 24/6/2020.

26. V. <<https://pactoecossocialdelsur.com/>> e <<https://pactoecossocialyeconomico.blogspot.com/>>.

Mas é uma aposta ecossocial, econômica, intelectual e elaborada do ponto de vista do Sul, que rechaça que este continente continue sendo falado e pensado apenas do ponto de vista do Norte, inclusive quando se trata de propostas de transição, que em geral não colocam no centro a questão da dívida ecológica e, em algumas ocasiões, tampouco vão além da descarbonização das sociedades. O Pacto Ecossocial afirma que os problemas da América Latina são diferentes dos do Norte, que existem fortes assimetrias históricas e geopolíticas; que, no calor da crise socioecológica e do aumento do metabolismo social, a dívida ecológica do Norte aumentou de modo exponencial em relação ao Sul. Nessa linha, adverte também sobre as falsas soluções, sobre a impossibilidade de que embarquemos em qualquer transição, caso esta promova um modelo corporativo e concentrado, não um modelo democrático e popular que garanta uma transição justa para o Sul. Assim, ressalta que é necessário debater o que se entende por transição. Por último, longe de ser uma proposta abstrata, vincula-se às lutas, aos processos de reexistência e aos conceitos-horizontes forjados nas últimas décadas no Sul global e na América Latina em particular. Entre eles, direitos da natureza, bem viver, justiça social e redistributiva, transição justa, paradigma do cuidado, agroecologia, soberania alimentar, pós-extrativismos e autonomias, entre outros.

Houve também várias propostas, entre elas «Nossa América Verde», um movimento que se une ao Novo Pacto Verde sob o lema «realismo científico, cooperação internacional e justiça social»²⁷, que contém 14 propostas do Plano de Recuperação Econômica com Justiça Social e Ambiental 2020-2030, com dois capítulos, um internacional e outro social/ambiental. O plano prevê 100% de energias limpas até 2050, além do compromisso da eficiência energética e de mudanças tributárias. E, embora inclua legisladores de partidos progressistas de Brasil, Argentina e Chile, e alguns de seus signatários estejam longe de ser referências em temas ambientais, revela a importância, no contexto atual, da geração de programas integrais ligados à transição ecossocial.

Vale à pena acrescentar também que uma das poucas instituições regionais que estiveram presentes no debates foi a Cepal, para a qual não é possível desenvolver uma política de austeridade. Segundo esse organismo, a crise deixou claro que a política fiscal volta a ser a ferramenta para enfrentar choques sociais e macroeconômicos. Para isso, é necessário aumentar a arrecadação tributária, mediante a eliminação de espaços de evasão fiscal que atingem 6,1% do PIB. Além disso, é preciso consolidar o imposto de renda para pessoas físicas e corporações, e ampliar o alcance dos impostos

27. Mais informações em <www.nuestraamericaverde.org/>.

sobre o patrimônio e a propriedade à economia digital, além de corretivos, como impostos ambientais e relacionados com a saúde pública²⁸. A proposta da Cepal incluiu a recomendação aos governos latino-americanos de implementar uma renda básica universal de modo gradual, incluindo primeiro os setores mais afetados pela pandemia. A inflexão não é por acaso e mostra, como afirmam Rubén Lo Vuolo, Daniel Raventós e Pablo Yanes, que «hoje o debate sobre a renda básica já não é sobre ‘experimentos’ limitados a grupos selecionados como ‘pilotos’, mas sobre políticas e intervenções de escala nacional»²⁹.

Em suma, na América Latina não são os governos, mas as organizações, os ativistas e os intelectuais da sociedade civil que possibilitaram a discussão sobre programas de transição ecossocial. Para os diferentes governos da região, o tema ambiental continua sendo uma saudação à bandeira, algo meramente decorativo, um adjetivo («desenvolvimento sustentável»), mais uma coluna no balanço contábil das empresas, algo que, acredita-se, pode ser resolvido com algumas soluções tecnológicas (a razão arrogante), que certamente não aponta para as causas da crise e que permite continuar com a fuga para frente, sem questionar a visão hegemônica do desenvolvimento.

8. A pandemia colocou na agenda o paradigma dos cuidados e revelou que esta é a pedra angular para a construção de uma sociedade resiliente e democrática.

A pandemia mostrou a necessidade de transformar a relação entre sociedade e natureza, de superar o paradigma dualista e antropocêntrico que concebe a humanidade como independente e externa à natureza, concepção e vínculo que estão na origem dos modelos de mau desenvolvimento que hoje padecemos – e inclusive de uma visão instrumental e objetivista da ciência. Não é por acaso, portanto, que nosso olhar preste cada vez mais atenção a outros paradigmas ou narrativas relacionais, que colocam no centro a interdependência, o cuidado, a complementariedade e a reciprocidade. Nessa linha, uma das grandes contribuições dos ecofeminismos, dos feminismos populares do Sul e da economia feminista, juntamente com os povos originários, é o reconhecimento de outras linguagens de valorização, outros vínculos possíveis entre sociedade e natureza, que colocam o cuidado e a sustentação da vida no centro.

28. «No es posible tener austeridad, se requiere política fiscal expansiva: Cepal» em *Milenio*, 6/10/2020.

29. R. Lo Vuolo, D. Raventós e P. Yanes: «Renta básica, pandemia y recesión» em *Público*, 31/3/2020.



A pandemia visibilizou a importância dos cuidados em suas múltiplas dimensões

A pandemia visibilizou a importância dos cuidados em suas múltiplas dimensões. Por um lado, fez isto no sentido mais geral do cuidado dos territórios, dos ciclos da vida, dos ecossistemas. Assim, em tempos de covid-19, assistimos a uma verdadeira explosão de fóruns e conversas na região latino-americana sobre os cuidados, protagonizados por diferentes lideranças, ativistas e organizações de diversas correntes feministas, territoriais, comunitárias e socioambientais sobre o cuidado e a relação com os corpos e os territórios, as práticas de cuidado, as sementes e a agroecologia, o cuidado e a soberania alimentar, o cuidado e as tarefas de autogestão comunitária.

Por outro lado, a pandemia evidenciou a insustentabilidade de sua atual organização, que recai sobre as mulheres, especialmente sobre as mulheres pobres. Na América Latina e no Caribe, desde antes da pandemia, «as mulheres dedicavam o triplo do tempo que os homens ao trabalho de cuidados não remunerado, situação agravada pela crescente demanda de cuidados e pela redução da oferta de serviços causada pelas medidas de confinamento e distanciamento social adotadas para frear a crise sanitária»³⁰. Assim, nos últimos meses se multiplicaram as reflexões sobre os cuidados como um *direito*, temática impulsionada particularmente do ponto de vista da economia feminista. Há alguns anos, a advogada argentina Laura Pautassi, promotora de um enfoque de direitos em relação ao tema, falava do período 2010-2020 como «a década dos cuidados»³¹. Hoje isto está mais presente do que nunca. A necessidade de pensar políticas públicas ativas, mediante sistemas integrais de cuidados, que concebam o cuidado como um direito e reduzam as desigualdades de gênero, é fundamental para pensar na recuperação pós-pandemia.

Por último, o paradigma dos cuidados, como base de uma transição ecossocial, pretende ser concebido de uma perspectiva multidimensional, incluindo a articulação com as diferentes esferas da vida social: cuidado e saúde, cuidado e educação, cuidado e trabalho, cuidado e acesso à moradia, cuidado e gestão comunitária, entre outros. Em suma, longe de ser uma moda, o paradigma dos cuidados como pedra angular da transição ecossocial revela a potência dos diferentes feminismos hoje mobilizados no cenário social e político, em seu questionamento radical do patriarcado, em sua denúncia do capitalismo como uma máquina de guerra contra a vida e em sua aposta na sustentabilidade da vida digna.

30. ONU Mulheres, Cepal e Resposta à Covid-19: «Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación», Nações Unidas, Santiago, 19/8/2020.

31. L. Pautassi: «Del 'boom' del cuidado al ejercicio de derechos» em *Sur* vol. 13 Nº 24, 2016.

9. A pandemia gerou mudanças importantes na consciência coletiva na América Latina e a expansão de um ambientalismo popular em vários países da região.

Embora os governos latino-americanos tenham aprofundado sua cegueira epistêmica, as mudanças geradas na sociedade civil, em termos de consciência coletiva, são significativas. Por exemplo, o avanço da destruição e dos incêndios da floresta amazônica, que abrange vários países latino-americanos, fez com que, partindo dos diferentes povos da região, fosse realizada a primeira Assembleia Mundial pela Amazônia, «para compartilhar um desejo de mudança, uma postura de unidade, com um chamado global para frear o modelo político extrativista e invasor». Nesse fórum, foram feitas denúncias sobre as queimadas na floresta, a expansão da pecuária e da agroindústria, o desmatamento, a mineração legal e ilegal, a indústria petroleira, as hidrelétricas, a violência dos grupos armados, as ameaças e os assassinatos de líderes sociais, enfim, «a lista de toda a estratégia que os governos e as companhias multinacionais empreenderam, nos últimos cem anos, para se apoderar da floresta amazônica»³².

Na Argentina, a questão ambiental voltou a irromper na agenda política, revelando a conexão entre a crise da saúde, o neoextrativismo e a emergência climática. Por um lado, houve numerosas mobilizações que denunciaram os incêndios nas áreas úmidas do Delta e a ação dos *lobbies* empresariais por trás da recusa em sancionar uma lei de proteção. Por outro, assistimos a uma ampla rejeição ambientalista ao projeto promovido pelo Ministério das Relações Exteriores da Argentina que busca instalar 25 unidades de produção de carne suína para exportação à China³³. Como já aconteceu com a soja, a mineração a céu aberto e o *fracking*, o governo procura avançar sem realizar estudos de impacto ambiental e sanitário, sem abrir a discussão pública nem promover a participação da sociedade. Diversas investigações indicam que as fábricas de carne suína, além de consolidar um modelo cruel de exploração dos animais e envolver riscos ambientais e sanitários, são um terreno fértil para potenciais pandemias. Por último, houve também o rechaço à introdução do trigo transgênico, no qual convergem organizações ambientais e cientistas autoconvocados pela saúde³⁴.

32. Camilo Chica: «Una gran minga, así fue el 1er día de la Asamblea Mundial por la Amazonía» em *Foro Social Panamazónico*, 19/7/2020.

33. Ver Soledad Barruti, Inti Bonomo, Rafael Colombo, Marcos Filardi, Guillermo Folguera, M. Svampa e E. Viale: «10 mitos y verdades de las megafactorías de cerdos que buscan instalar en Argentina», 2020, disponível em <https://drive.google.com/file/d/1vx-hjktexu8U_EIEU3-WFHVmjvFllog/view>.

34. «Contra el trigo transgénico: científicxs y organizaciones populares convocan a una audiencia pública este viernes» em *La Izquierda Diario*, 17/12/2020.

Como afirmam as associações juvenis, muito presentes nessas lutas, a crise nos coloca diante de outros «mandatos de desconstrução», não apenas nas relações de gênero, mas também no plano ecológico³⁵. A questão é relevante, pois uma parte importante das ciências sociais e humanas, seja por indiferença, comodidade ou pura negação, vem dando as costas às problemáticas socioambientais, que parecem confinadas a certos «nichos» (ecologia política, economia ambiental, sociologia dos movimentos sociais, geografia crítica, entre outros), quando não reservadas a especialistas das ciências naturais ou das ciências da Terra, como se a esfera ambiental não falasse do planeta, de nossa casa comum, e só remetesse a um aspecto parcial, a mais uma variável, abordable do ponto de vista de uma entre as tantas disciplinas existentes. Como a problemática ambiental incomoda e questiona os credos desenvolvimentistas preexistentes, e significa levantar o véu sobre os modelos de apropriação, de produção, de consumo e de desperdícios que todos reproduzimos, não são poucos os que preferem não abandonar a zona de conforto. Mais ainda, para uma parte importante das ciências sociais latino-americanas, vinculadas ao campo progressista, colocar a atenção no tema ambiental não apenas envolveria um questionamento de seus credos desenvolvimentistas, mas implicaria também se perguntar sobre os alcances de suas adesões políticas.

Em tempos de Antropoceno, isto acarreta consequências desastrosas, pois obstaculiza a possibilidade de construção de uma linguagem transdisciplinar, de um enfoque integral que considere a complexidade e a transversalidade da problemática socioecológica.

O balanço ainda provisório do que ocorreu na América Latina em tempos de covid-19 deixa um gosto amargo e uma sensação ambivalente. Por um lado, os impactos econômicos, sanitários e sociais são tão extensos que ainda é difícil vislumbrar um horizonte de recuperação. Mas é evidente que os governos não se propõem a avançar na transformação da matriz produtiva e apostam, uma vez mais, na reativação da economia com falsas soluções, aprofundando o extrativismo. Também não se avançou em reformas tributárias significativas com o objetivo de financiar políticas públicas de recuperação econômica. Por outro lado, são cada vez mais numerosas as pessoas que aderem a diferentes movimentos e coletivos da

35. A expressão é de Ana Julia Aneise, integrante do movimento argentino Jóvenes por el Clima, que adere ao Fridays for Future, fundado por Greta Thunberg. Ver M. Svampa: «¿Hacia dónde van los movimientos por la justicia climática?» em *Nueva Sociedad* Nº 286, 3-4/2020, disponível em <www.nuso.org>.

sociedade civil em busca de um chamado à transição ecossocial, demonstrando assim a falsa oposição entre o econômico e o ecológico.

Certamente a desconstrução em termos ecológicos e a transição ecossocial não são algo simples ou linear, muito menos em um contexto de potencialização do senhorio, de destruição dos ecossistemas e de perigosa expansão das extremas direitas. Mas não temos outra alternativa a não ser navegar por essas águas turbulentas, pois é muito provável que em 2021 os tempos não sejam melhores. Os governos latino-americanos devem abrir o quanto antes a discussão sobre todos esses temas. Pois o risco é que, em um contexto de aceleração do colapso, e no que diz respeito ao roteiro da transição ecossocial, continuemos sendo falados pelos – e do ponto de vista dos – governos do Norte, por – e do ponto de vista de – uma transição corporativa, em detrimento de nossas populações e nossos territórios. ☐

Perfiles Latinoamericanos

Julio-Diciembre de 2021

Ciudad de México

Nº 58

ARTÍCULOS: Ejercer el periodismo en entornos violentos: análisis empírico de las zonas de silencio en México, **Grisel Salazar Rebolledo**. La sentencia es de quien la trabaja: estructura organizacional y justicia constitucional en México (1996-2005), **Josafat Cortez Salinas**. Nicaragua mestiza versus Nicaragua multiétnica: el caso de la Costa Caribe, **Hloreley Osorio Mercado** y **Luis Héctor Serra Vázquez**. Cambio climático y gobernanza multinivel en Uruguay: percepciones tras diez años del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, **Amalia Margarita Stuhldreher**. Lefía, sustentabilidad, desigualdad y ciudades multiculturales, **Andrés Enrique Miguel Velasco**, **Ruffo Cain López Hernández**, **Karina Aidee Martínez García**, **Luz Astrid Martínez Sánchez** y **Lizbeth Fabiola García Cruz**. Agua en la Ciudad de México: deseconomías de escala y tecnologías intermedias, **Carlos A. Fraga-Castillo**. Gobernanza de la expansión: infraestructuras transnacionales de energía en América Latina, **Alke Christine Jenss**. La dimensión política del patrimonio. Reivindicación del valor social del ferrocarril en Chile entre dictadura y democracia (1973-2012), **Andrea Ortega** y **Macarena Ibarra**. Hacia una infraestructura cooperativa: cultura política solidaria en presupuestos participativos, **Antonio Cádiz-Cota** y **Mariano Jorge Beret Rodríguez**. Cultura del trabajo y de la vida con sentido solidario, **Elizabeth Alves Pérez**. Nueva ruralidad y migración en la Mixteca Alta, México, **Matthew Lorenzen**. Satisfacción familiar en América Latina: ¿importan las relaciones?, **René Millán** y **Rosario Esteinou**. Estilos de consumo, actitudes hacia el dinero, y materialismo en adolescentes chilenos y ecuatorianos, **Marianela del Carmen Denegri Coria**, **Jorge Alonso Rodrigo Torres Acosta**, **Manuel Ignacio Correa Abarzúa**, **Valentina Belén González Rodríguez**, **Javiera Camila Belén Toro Lavanderos**, **Pamela Alejandra Salazar Valenzuela**, **Leonor Maricela Riquelme Segura**, **José Andrés Sepúlveda Maldonado**. Educación superior, productividad y crecimiento económico en México entre 2004 y 2015, **Alejandro Mungaray Lagarda**, **Raúl Barutch Pimienta Gallardo** y **Marco Tulio Ocegueda Hernández**. ENSAYO: Impactos del covid-19 en los escenarios latinoamericanos contemporáneos, **Gerardo Caetano** y **Nicolás Pose**. RESEÑAS.

En línea: <<https://perfiles.flacso.edu.mx/>>

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, D.F. Tel.: (5255) 3000 0244 / 3000 0251. Correo electrónico: <perfiles@flacso.edu.mx>.

Europa e América Latina: como enfrentar juntos uma transformação social e ecológica?

Yasmin Fahimi

Na competição cada vez mais intensa entre diversos centros de poder globais, a Europa e a América Latina poderiam ser parceiras ideais em uma aliança pela democracia a fim de fortalecer o multilateralismo. Um acordo UE-Mercosul que vá além do livre comércio e se baseie em valores compartilhados seria um sinal contundente a favor de um espaço econômico livre, sustentável e socialmente responsável.

Relevância geopolítica da parceria América Latina e Caribe-Europa

As raízes históricas e políticas comuns continuam moldando a relação especial que existe entre a Europa, a América Latina e o Caribe até hoje. Os desenvolvimentos sociais e os debates políticos atuais igualmente revelam muitos aspectos em comum, como a questão das desigualdades e do tratamento da migração, bem como a relação cada vez mais pronunciada entre desafios sociais e ambientais. Ambas as regiões se destacam pelo forte compromisso com a democracia e o multilateralismo.

Yasmin Fahimi: integra o Bundestag desde 2017; é porta-voz do Grupo de Trabalho para América Latina e Caribe da bancada parlamentar do Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD, pela sigla em alemão) e presidenta do Grupo Parlamentar de Amizade com o Brasil. Foi secretária-geral do SPD (2014-2015).

Palavras-chave: acordo comercial, cooperação, América Latina, União Europeia.

Nota: uma versão deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução do alemão de Martina Sayer.

Contudo, esses vínculos históricos requerem renovação e fortalecimento constantes. Há anos, outros atores apareceram no cenário mundial, como a China, que impõe os seus interesses por meio de seu capitalismo estatal autoritário que não respeita os direitos humanos. Oferecendo investimentos generosos, as empresas chinesas apresentam-se como novos parceiros para o desenvolvimento econômico. As empresas não chegam forçosamente com mensagens imperialistas, mas seguem uma estratégia de investimento coerente e agressiva, focando em recursos e tecnologias sensíveis. Hoje, tanto a China como os Estados Unidos tentam exercer influência sobre os destinos da América Latina e do Caribe (ALC) a favor dos seus interesses, interferindo em desenvolvimentos políticos. A tentativa é acompanhada de forte engajamento econômico, o que, no entanto, não gerou ganhos para as populações destes países, e sim para as elites locais e, sobretudo, para as empresas envolvidas.

Mais recentemente, durante a presidência de Donald Trump, os EUA abandonaram o multilateralismo, intensificaram a guerra comercial com a China e congelaram a cooperação com a Europa. No momento, ainda não está claro como Joe Biden tratará as relações com a Europa, a América Latina e o Caribe. Tudo indica que será mantido o foco no mercado doméstico. A questão decisiva é: será que a Europa, a América Latina e o Caribe podem voltar a contar com os EUA como parceiro em acordos multilaterais?

A própria Europa está lutando para se manter unida. Desde o Brexit, ficou óbvio que o processo de unificação da Europa não é nem automático nem garantido. No debate exaltado sobre o pacote orçamentário da União Europeia, os governos nacionalistas de direita da Polônia e da Hungria fizeram uso do seu poder de veto, pois não estão dispostos a subordinar a preservação do estado de direito nos seus países aos princípios europeus. Já na América Latina, constatamos movimentos e processos muito contrastantes. De um lado, temos o Chile, onde a população finalmente conseguiu romper com décadas de liberalismo radical por meio da realização do referendo. De outro, está o Brasil, onde um ultradireitista como Jair Bolsonaro conseguiu vencer e, desde então, tem disseminado ódio, racismo e violência.

Diante das transformações globais e dos deslocamentos dos centros de poder, os valores e a história que temos em comum, assim como a nossa proximidade cultural, tantas vezes citados e que moldaram nossos dois continentes, não são suficientes. Ambas as regiões correm perigo de se tornarem instáveis. Para voltar à dianteira, é decisivo que nos posicionemos juntos no mundo e defendamos os interesses comuns das duas regiões na concorrência mundial entre sistemas e na redistribuição do poder global. A Europa e a América Latina podem ser bons parceiros para trabalhar juntos em uma

aliança em prol da democracia e do multilateralismo. Para tal, devem ampliar a cooperação em todos os níveis. Essa cooperação começa com a forma como interagimos comercializamos. A UE, a América Latina e o Caribe não devem ser enfraquecidos pelos atritos entre as duas potências, China e EUA. Todavia, para continuar sendo uma força transformadora, precisam lutar por um mercado mundial baseado em regras.

Sobre a situação política atual nas regiões

As consequências econômicas da pandemia do coronavírus são devastadoras em todo o mundo. A dimensão dos impactos, que já era previsível, foi confirmada pelos prognósticos da Secretaria da Organização Mundial do Comércio (omc): o comércio global de mercadorias poderá sofrer uma queda de 13% a 32% em 2020. Essa retração econômica teve e continuará tendo fortes efeitos em todos os países, mas sobretudo naqueles que já se encontravam em situação econômica precária antes da pandemia, como a Argentina.

As consequências econômicas e sociais das medidas de enfrentamento da covid-19 são dramáticas na região. Milhões de pessoas estão sem renda ou trabalho, e até mesmo a subnutrição e a pobreza estão de volta. Com este retrocesso, a América Latina retrocede décadas em seu desenvolvimento.

O coronavírus funciona como uma espécie de catalisador de problemas estruturais antigos

O coronavírus funciona como uma espécie de catalisador de problemas estruturais antigos, evidenciando ainda mais as fraquezas dos modelos econômicos neoliberais da América Latina e do Caribe. Apesar de alguns países latino-americanos terem conseguido um desenvolvimento estável e socialmente equilibrado nos últimos anos, tal como o Uruguai, muitos ainda convivem com níveis excessivamente altos de desigualdade social e pobreza extrema. O mercado de trabalho informal aumentou, as regras e leis trabalhistas ficaram mais precárias, os sistemas de segurança social estão esbarrando em seus limites e falta uma tributação justa. As principais vítimas deste processo são os jovens e as mulheres.

Queremos diálogo e cooperação de igual para igual. Consequentemente, é uma imensa alegria para nós poder observar tanto desenvolvimento econômico e social positivo em muitos países latino-americanos e caribenhos nos últimos anos. Todavia, não podemos fechar os olhos para as instabilidades que emergem e para a dimensão que o racismo, a corrupção e criminalidade assumiram.

Tudo isso torna a cooperação multilateral a favor do desenvolvimento conjunto ainda mais crucial para sairmos da crise. Nosso objetivo não deve ser o retorno ao *status quo* prévio à pandemia, e sim direcionar os investimentos necessários na economia e na sociedade de tal maneira que promovam uma forte retomada, trazendo mais justiça e sustentabilidade. Um primeiro passo fundamental nesta direção será, sem dúvida, a distribuição de vacinas, servindo de termômetro simbólico para medir a qualidade da cooperação, isto é, se ela só funciona quando tudo vai bem ou se também resiste a tempos de crise.

Enfrentar juntos a transformação social e ecológica

Diversos países europeus, mormente a Alemanha, foram beneficiados pela cadeia de valor globalizada. O mercado interno comum europeu, o fortalecimento da política externa comum da UE e o desejo de criar condições de vida equitativas representam alguns dos elementos que contribuíram para a prosperidade da Europa. Ainda assim, as sociedades europeias também estão diante de profundas mudanças. A transformação socioambiental atinge principalmente setores industriais que oferecem muitos empregos bem remunerados. Porém, outros setores, como a agricultura e o transporte, também estão passando por transformações radicais. Com o Novo Pacto Verde, a UE pretende promover a transformação social e ambiental, cumprindo assim as metas do Acordo de Paris. Contudo, processos de transformação geram medos. Empregos bem remunerados podem desaparecer antes de novos terem sido criados. O trabalho digital traz novas chances e, ao mesmo tempo, cria novos problemas se não for regulado. A pré-condição para processos de transformação tão radicais é que haja desempenho econômico e uma política de progresso para todos.

Lamentavelmente, o crescimento econômico dos últimos anos não foi suficientemente amplo e inclusivo em muitos países da América Latina e do Caribe. Em alguns países, como Brasil e Colômbia, houve períodos de avanços no combate à pobreza, mas em outros países, como Haiti, Venezuela e partes da América Central, a pobreza extrema até cresceu. A pandemia provocou um recrudescimento dessas tendências, produzindo imagens inaceitáveis de pessoas passando fome.

Os protestos vividos no Chile e na França em 2019 foram desencadeados, entre outros, pelo ataque às aposentadorias e pensões de vastas camadas da população. Durante a euforia neoliberal, o Chile foi o pioneiro na privatização. Agora fica evidente que para a maioria dos chilenos, sobretudo para as mulheres, essa aparente saída levou a aposentadorias miseráveis e a um agravamento

dramático das desigualdades. As sociedades do mundo, cuja população está envelhecendo, devem abordar estes problemas conjuntamente.

As desigualdades sociais na América Latina e no Caribe não têm apenas a ver com a desigualdade distributiva; também se manifestam em muitas

**As desigualdades
sociais na
América Latina
e no Caribe não
têm apenas a ver
com a desigualdade
distributiva**

outras áreas da sociedade. A discriminação contra pobres, mulheres, indígenas e afrodescendentes fica visível nas estatísticas da violência e na taxa de homicídios, bem como na falta de acesso à educação e saúde. E essa discriminação estrutural afeta dois terços da população latino-americana e caribenha.

Em tempos de queda dos preços no mercado mundial, essa situação também motivou crises políticas, taxas de crescimento decrescentes e recessão econômica.

Ao mesmo tempo, as políticas sociais e trabalhistas dos governos de direita em muitos países latino-americanos e do Caribe, menos preocupadas com o equilíbrio social, contribuíram para o aumento do desemprego, a proliferação do trabalho informal e o avanço da pobreza extrema nos últimos anos. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 10,2% da população vivia em pobreza extrema em 2018, o pior nível desde 2008. Entre os 20 países com a pior desigualdade na distribuição da renda no mundo, oito são da América Latina. Aliás, apenas 10% da população possui mais de 70% de toda a riqueza nestes países. Embora a Europa também registre grandes desigualdades na distribuição da riqueza, as proporções não são tão extremas. As populações mais afetadas estão no centro e no sudoeste da Europa. Apenas a promoção de uma política de justiça social que enfrente os enormes desafios estruturais e as profundas desigualdades socioeconômicas, que possibilite a participação democrática e a educação e que acabe com a discriminação e limite o poder de forma eficaz quando necessário poderá estimular uma guinada crucial. A criação de modelos de sociedade e economia sustentáveis e sociais é imprescindível para chegarmos a esta mudança de rumo.

Nos últimos anos, o movimento sindical latino-americano desenvolveu modelos neste sentido. É importante retomar esses esforços e apoiar os sindicatos na sua implementação política. Além de uma política fiscal mais justa e o estabelecimento de sistemas sociais mais eficientes, a questão fundamental na América Latina e no Caribe é: será que a população, sobretudo os trabalhadores das empresas, será incluída na transformação através de processos democráticos? Emprego formal, boas condições de trabalho e evolução salarial justa ainda são instrumentos poderosos para uma redistribuição justa e, portanto, uma chance de progresso para todas as pessoas nesses países.

Os planos de ação nacionais sobre direitos humanos ao longo das cadeias de fornecimento aprovados pela UE podem dar uma contribuição significativa para melhorar e consagrar o respeito pelos direitos humanos no mundo todo. Não temos dúvida: precisamos de regras legais que promovam uma concorrência justa e garantam o princípio da diligência com relação aos direitos humanos. Não podemos mais apostar no caráter voluntário, pois nem precisaríamos de legislação se todas as empresas alemãs cumprissem suas obrigações de diligência em matéria de direitos humanos. Há uma lacuna de proteção que precisa ser corrigida imediatamente. Por isso, precisamos de uma lei europeia para as cadeias de fornecimento e legislação nacional para dar o pontapé inicial.

As empresas alemãs também devem ser chamadas à responsabilidade e observar a proteção dos direitos humanos nas suas cadeias de fornecimento, devendo apresentar relatórios sobre suas atividades. Paralelamente, é necessário reforçar os direitos dos trabalhadores ante os tribunais e encontrar formas de possibilitar que sejam movidas ações de indenização inclusive na Alemanha. Estas medidas fortaleceriam as relações econômicas em pé de igualdade entre a Alemanha, a América Latina e o Caribe, permitindo uma troca justa e equitativa.

A mineração e a agricultura provocam grandes problemas ambientais, sociais e de direitos humanos em quase todos os países da região. Vastas áreas de floresta tropical são devastadas, populações indígenas e famílias de pequenos agricultores são ameaçadas, expulsas e mortas para cultivo de óleo de palma e soja para produzir ração.

Os devastadores incêndios florestais na região amazônica mostram claramente a urgência de ações para proteger o pulmão do mundo. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) registrou um total de 89.178 focos de incêndio na floresta amazônica em 2019, um aumento de aproximadamente 30% em relação aos 68.345 incêndios contabilizados no ano anterior. O maior impacto foi na parte brasileira da floresta amazônica. O INPE ainda demonstrou que a taxa de desmatamento cresceu em torno de 30%. Segundo seus dados, houve quase seis vezes mais incêndios destruindo mata e floresta no Pantanal brasileiro em 2019. O instituto registrou um total de 10.025 focos de incêndio no Pantanal em 2019, um aumento de 493%. Imediatamente, o presidente Bolsonaro acusou o INPE de ter falsificado todos os números.

Estes dados são alarmantes. Mesmo antes da definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), já era óbvio que precisamos de uma mudança acentuada e socialmente compatível tanto na nossa política econômica como no nosso consumo de recursos. As desigualdades e a mudança do clima nos cobram uma resposta urgente: como queremos

trabalhar, viver e conduzir a economia no futuro. É necessário encontrar soluções e fazer correções no modelo de desenvolvimento vigente, bem como promover um desenvolvimento econômico sustentável e socialmente inclusivo.

Logo, precisamos aprofundar ainda mais o nosso engajamento na co-operação econômica para proteger as florestas tropicais e os povos indígenas, em prol de um desenvolvimento norteado pelo bem comum em todas as regiões. Ao mesmo tempo, devemos estabelecer relações comerciais entre a UE e o subcontinente latino-americano pautadas pelo princípio do comércio justo. A obrigação de respeitar os direitos humanos, ambientais e trabalhistas deve ser o alicerce de todas e quaisquer relações comerciais. Diante dos desafios globais, dependemos ainda mais de cooperações globais, especialmente com a área econômica do Mercosul.

A região da América Latina e do Caribe abriga vastos recursos naturais, o que marcou seu desenvolvimento econômico e social de forma decisiva. Estes recursos também são de grande relevância para o mundo em termos de inovação tecnológica (por exemplo, o lítio) ou de política climática (florestas tropicais). Considerando a dependência econômica da região em relação à exploração de recursos fósseis e terras raras, e tendo em conta o surgimento de crises agudas associadas a essas atividades, continua sendo de importância central para a soberania das regiões abandonar a concentração exclusiva em commodities e estimular a diversificação das estruturas econômicas.

Não obstante, as reformas estruturais não aconteceram porque as elites políticas e econômicas têm levado vantagem com a expansão do setor primário desde a década de 2000. Assim, a dependência de preços voláteis no mercado mundial permanece, e as estruturas econômicas e sociais desiguais foram consolidadas. Impulsionada pela gigantesca demanda mundial, a ampliação da exploração de matérias-primas ainda provocou um aumento vertiginoso de conflitos sociais e ambientais, por exemplo no entorno de projetos de mineração. Mesmo assim, a exploração econômica destes recursos está em primeiro plano na maioria dos governos, enquanto a proteção do meio ambiente fica relegada.

O debate público se concentra em modelos de desenvolvimento ecologicamente sustentáveis e socialmente justos. Cresce a pressão sobre os decisores políticos para anunciar o fim da era dos combustíveis fósseis e melhorar a situação social da maioria da população, em grande parte marginalizada. Tendo em conta a maior conscientização sobre os problemas, é necessária uma reorientação em termos de conceitos, promovendo uma reforma democrática e solidária das economias nacionais, além de modelos sustentáveis de produção e vida na Europa, América Latina e Caribe. Em

síntese: precisamos de respostas visionárias que não contemplem apenas a nossa própria sociedade e as gerações atuais, mas que consiga enxergar o mundo como um todo e as gerações futuras.

Em um mundo altamente interconectado, as questões sociais e ecológicas não reconhecem fronteiras nacionais ou regionais. Ao contrário: estão estreitamente interligadas pelos impactos da mudança do clima e do consumo de recursos e pelas cadeias globais de trabalho. Um intercâmbio estreito com a América Latina e o Caribe nos permite formular juntos soluções inovadoras e, ao mesmo tempo, colocá-las em prática com elevada eficácia.

Em um mundo altamente interconectado, as questões sociais e ecológicas não reconhecem fronteiras nacionais ou regionais

Para além do comércio

O acordo entre a UE e o Mercosul não deveria apenas produzir um novo espaço econômico livre, mas definir as condições gerais para promover uma transformação social e ecológica das nossas economias.

Quando nós, europeus, importamos soja e carne bovina da América Latina, deve ser do nosso interesse saber como e em que condições essas mercadorias são produzidas. Não devemos solapar indiretamente os nossos próprios valores com as nossas importações. Ou, inversamente, impor interesses negativos a outros. Comércio conjunto significa responsabilidade conjunta, e isso vale para ambos os lados. Mesmo por puro interesse próprio, a UE deveria buscar outros parceiros no mundo para um mercado com padrões mais ou menos uniformes em relação a questões trabalhistas e ecológicas. Até porque as regiões econômicas da Europa com preços elevados não serão capazes de resistir à concorrência barata no mundo, não importa quão grande seja o seu potencial de inovação tecnológico.

Um instrumento precioso para este tipo de ordem baseada em regras podem ser acordos comerciais e de associação, como o acordo entre os blocos econômicos formados pela UE e o Mercosul. Por isso, um acordo comercial entre a UE e o Mercosul seria não apenas relevante, mas também um sinal extremamente positivo para o mercado mundial. No entanto, as negociações sobre este acordo de associação se arrastam há duas décadas. O longo tempo transcorrido indica a importância do acordo para ambas as partes, assim como a sensibilidade do seu conteúdo. Para ambos os lados do Atlântico, seria desejável que o acordo pudesse finalmente ser concluído depois de tantos anos de negociação. Infelizmente, os resultados das negociações até agora não permitem que haja avanços – para nenhum dos lados. Até porque

padrões obrigatórios de direitos humanos, ambientais e sociais não são assegurados por um entendimento geral comum. Somente mecanismos concretos de denúncia, controle e sanções garantem a eficácia de acordos para além da política cotidiana. Mecanismos vinculantes devem prever indenizações em caso de não cumprimento do acordo e inclusive a suspensão temporária de preferências comerciais individuais. Assim sendo, é justo e coerente suspender o acordo UE-Mercosul por enquanto. Nem a parte comercial nem o acordo-quadro político englobam instrumentos fortes, por exemplo, para combater o desmatamento e as violações de direitos humanos no Brasil. Até existe um capítulo vinculante relativo à sustentabilidade, mas as disposições não podem ser implementadas atualmente, além de serem difíceis de controlar. Ademais, valem apenas para conflitos comerciais no momento. E, no capítulo sobre sustentabilidade da parte comercial, reivindica-se, por exemplo, a proteção eficaz dos direitos trabalhistas, mas sem estabelecer mecanismos de verificação e sanção.

Com a posse do presidente Jair Bolsonaro no Brasil, ficou mais uma vez evidente que, por si sós, cláusulas baseadas na confiança não bastam. Atualmente,

**Com a posse
do presidente
Bolsonaro no Brasil,
ficou mais uma vez
evidente que,
por si sós, cláusulas
baseadas na
confiança não bastam**

o maior país da América Latina está afundando no caos da sua política nacionalista, racista e sexista. As florestas brasileiras estão em chamas, valas coletivas são abertas para as vítimas da pandemia do coronavírus e a corrupção avança sem parar. Desmatamento e queimadas da floresta tropical, exploração dos recursos naturais com violações chocantes dos direitos humanos, perseguição de sindicalistas e opositores políticos no país, bem como contestação de acordos e tratados internacionais em vigor constituem apenas alguns elementos que descrevem a política atual do governo. Qual é a probabilidade de que um país como

o Brasil, com a sua atual liderança, assine e respeitar um acordo político que vai contra suas próprias ações anteriores? Que sinal estaríamos dando ao fechar o acordo com este governo, sem assegurarmos que efetivamente o cumprirá?

Um acordo com o Mercosul e, portanto, com o Brasil, apenas ajudaria a camuflar a política desumana do governo Bolsonaro, causando mais danos do que mudando algo para melhor. Somente acordos vinculantes e executáveis, que não podem ser desrespeitados sem haver sanções, criam um mercado justo. Qualquer empresa que deseja sucesso no longo prazo deveria perceber que isso é do seu próprio interesse. Afinal, a arbitrariedade, a corrupção e a instabilidade social são veneno para uma economia inovadora.

No momento, faltam transparência e caráter executável no acordo UE-Mercosul. Assim, fica mais explícito ainda que um acordo não deve

regulamentar apenas a livre circulação (tarifária) de mercadorias. Sem normas obrigatórias e compromissos sancionáveis que especifiquem como o comércio deve funcionar, ficamos reféns da arbitrariedade de governos individuais e acabamos perdendo cada vez mais a nossa capacidade de agir baseados na nossa comunidade de valores.

O exemplo do governo Bolsonaro no Brasil mostra com clareza que, com mais urgência do que nunca, precisamos de um mercado baseado em regras em um mundo globalizando e multipolar. De que outra maneira poderíamos impedir decisões e processos políticos errôneos desse tipo ou apoiar de forma mais decidida iniciativas para melhorar o clima mundial? O presente acordo oferece uma boa oportunidade para comunicar claramente o que constitui um bom comércio baseado em regras e como deveríamos implementá-lo. No marco das condições políticas que vigoram no Brasil, e especialmente por causa delas, a parte comercial do acordo de associação com o Mercosul deve abranger um capítulo à parte sobre sustentabilidade e incluir mecanismos de controle e execução apropriados.

Faz tempo que a UE já deveria ter criado uma estrutura comercial que estabeleça normas vinculantes para direitos humanos, ecológicos e sociais para todas as negociações futuras, e não apenas como uma declaração de propósitos, mas como normas que tenham poder de sanção. Somente mecanismos concretos de denúncia, controle e sanções garantem a eficácia de acordos para além da política cotidiana.

Para tal, todo acordo comercial deve sempre, sem exceção nem demora, ser amparado por um acordo de associação com um capítulo próprio dedicado à sustentabilidade. Somente um acordo de associação amplo corresponde à nossa reivindicação de que o diálogo, a cooperação e a sustentabilidade não devem ser desatrelados dos interesses econômicos na parte comercial.

Por um lado, isso requer a aprovação de todos os parlamentos nacionais na UE; por outro, oferece a oportunidade de criar mais aceitação e conscientização entre os cidadãos na Europa para o desenvolvimento de uma economia e produtos sustentáveis no mundo. A definição desta estrutura básica facilitaria as negociações, tornando supérflua a discussão dos mesmos pontos para cada novo acordo comercial, além de conferir mais uniformidade às exigências da política comercial europeia, inclusive em relação a terceiros.

Cooperação, desenvolvimento conjunto e parceria transatlântica

Tanto a divisão do trabalho como o comércio continuarão sendo globais. Nem o isolacionismo nem o protecionismo permitirão que os países

tenham um posicionamento econômico bem-sucedido. Nenhum antimultilateralismo e nenhuma negação dos desafios globais, como a mudança do clima ou a pressão migratória, proporcionarão um futuro socialmente seguro para a população. Somente agindo juntos e de forma solidária é que teremos a chance e a capacidade de unir o potencial e a capacidade inovadora de nossas sociedades, de modo que todos possam utilizá-los para uma vida com autonomia, para a paz, a justiça e a economia sustentável.

É por isso que nós, como social-democratas europeus, também queremos trabalhar em estreita cooperação com nossos parceiros da América Latina e do Caribe fora dos acordos comerciais e de associação. Os contatos que as fundações políticas têm nas sociedades latino-americanas nos permitem dialogar com a respectiva sociedade civil além do nível político original. Desta forma, podemos levar em consideração as tendências sociais e os estados de espírito nos nossos programas políticos. Por conseguinte, sempre defendemos que o trabalho das fundações possa continuar, mesmo em condições mais difíceis, como é o caso atualmente na Venezuela.

Olhando para os temas sociais discutidos na Europa e nos diferentes países latino-americanos e caribenhos, notamos que há muitas semelhanças, sejam os direitos das mulheres e a questão social, seja a mudança climática e a proteção do meio ambiente ou o populismo de direita cada vez mais acirrado. Deveríamos aproveitar melhor este potencial político e criativo e assim desenvolver soluções conjuntas, em vez de apenas comentar as negociações multilaterais depois de estarem praticamente concluídas. Também seria desejável ganhar visibilidade entre nós mesmos. Pois, afinal de contas, as boas ideias necessitam também de rostos reconhecíveis.

**Deveríamos
aproveitar este
potencial político
e criativo e
desenvolver
soluções conjuntas**

Isso vale também, e particularmente, para o movimento sindical. As condições gerais dos sindicatos na América Latina e no Caribe sofreram uma deterioração visível nos últimos anos. Governos conservadores, liberais e populistas de direita estão promovendo um dismantelamento sistemático de conquistas sociais e trabalhistas através de reformas da legislação e da justiça do trabalho. Em muitos países, os sindicalistas arriscam suas vidas na luta por melhores condições de trabalho.

A fim de evitar o agravamento da divisão nas sociedades da América Latina e do Caribe, precisamos impreterivelmente de uma presença forte de sindicatos constituídos democraticamente no debate sobre política econômica, social e trabalhista. Portanto, apoiamos vigorosamente um posicionamento decidido e coordenado do movimento sindical latino-americano e

seu trabalho internacional através da Confederação Sindical dos Trabalhadores/as das Américas (CSA) e das estruturas latino-americanas das Federações Sindicais Globais (Global Union Federations).

Também devemos acompanhar mais atentamente o papel das empresas alemãs nos países da América Latina e do Caribe. Os investimentos alemães não têm apenas impacto direto sobre as condições de vida e de trabalho nestes países, mas também estão diretamente associados a situações políticas em alguns deles. Por este motivo, temos grande interesse em conversar com representantes de empresas alemãs para descobrir onde eles enxergam oportunidades de investimento e como estes investimentos poderiam ser alinhados aos padrões ambientais, sociais e de direitos humanos. Neste contexto, vamos obviamente dar continuidade de forma constante ao diálogo sobre o Plano de Ação Nacional para as empresas e os direitos humanos, exigindo que as empresas alemãs no exterior assumam a sua responsabilidade.

No uso do assento correspondente da Alemanha no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o ministro federal das Relações Exteriores, Heiko Maas, anunciou que buscaria muito conscientemente a cooperação internacional para assim reforçá-la – objetivo que apoiamos totalmente. Todos os nossos esforços, inclusive em relação aos nossos parceiros na América Latina e no Caribe, deveriam estar voltados para a cooperação e negociação de interesses comuns, visando a celebração de um acordo internacional.

Nossa abordagem política nas relações entre a Alemanha, a América Latina e o Caribe é coerente: a política exterior, de direitos humanos e de desenvolvimento deve permear todas as áreas – da política de educação e saúde à política climática e de gênero, passando pela política econômica e fiscal, incluindo o comércio justo e os acordos comerciais justos. À luz da pandemia, todos os nossos projetos deveriam ser reavaliados. Na era pós-coronavírus, a UE precisa de parceiros para enfrentar os desafios globais: da pandemia à mudança climática. É necessário estender a cooperação da transferência de tecnologia a consórcios de pesquisa e definir conjuntamente e defender globalmente o cumprimento dos objetivos climáticos e de proteção do consumidor.

Devemos promover um diálogo político proativo que inclua um interesse comum por modelos de desenvolvimento sustentável frente ao problema dos refugiados por motivos climáticos e econômicos. Uma cooperação mais estreita poderia ajudar os países latino-americanos a superar os impactos da pandemia e atenuar os danos causados por governos antidemocráticos, além de possibilitar um posicionamento geopolítico com um modelo que defende novos padrões internacionais.

Nunca devemos esquecer: sem sociedade civil livre e sem respeito pelos direitos humanos, não há estabilidade duradoura em um país ou uma região.

Afinal, há uma correlação direta entre desenvolvimento social e econômico, progresso tecnológico, bem-estar e sociedades livres. Assim, é do próprio interesse da Europa fortalecer o desempenho socioeconômico e político, bem como a estabilidade política duradora das democracias da América Latina e do Caribe, apoiando a região no enfrentamento dos impactos da pandemia. Caso contrário, a crise atual poderá até mesmo intensificar as tendências nacionalistas e autoritárias existentes.

Estamos convencidos de que somente juntos poderemos resolver de maneira adequada os múltiplos desafios que as nossas sociedades enfrentam. Nesse sentido, esperamos continuar o intercâmbio com nossos parceiros, amigos e aliados dos países da América Latina e do Caribe. ☐

RELACIONES INTERNACIONALES

Enero-Junio de 2021

La Plata

Año 30, Nº 60

EDITORIAL: **Norberto Consani**. DIÁLOGOS: **Dra. Silvia Fernández Gurmendi**. ESTUDIOS: L'apport des institutions parlementaires aux organisations régionales: l'expérience des Amériques, **Gordon Mace y Mamadou Lamine Sarr**. A una década de la Primavera Árabe: ¿hacia dónde va el mundo árabe?, **Zidane Zeraoui**. El «primer Mercosur» y la «flexibilización». Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001), **Gerardo Caetano**. Integración y desarrollo. Peregrinaciones euro-latinoamericanas en los orígenes, **Lorenza Sebesta**. Post-neoliberalismo, post-pandemia covid-19 y sociedad civil global, **Kiyoshi Matsushita**. Militares y bolsonarismo: un caso de transición fallida y democracia inacabada, **Karl Schurster y Francisco Carlos Teixeira Da Silva**. *Carthago delenda est*. La impronta de Donald Trump en la política exterior de Estados Unidos, **Gilberto Aranda Bustamante y Jorge Riquelme Rivera**. On the essentials of international law in Xi Jinping thought on the rule of law, **Liu Huawen**. Les instructions du covid-19 et la nécessité de coopération des pays de l'Asie de l'Ouest en vue de sortie des crises, **Mehdi Zakerian y Talieh Sakhamanesh**. La agenda exterior de Biden y sus implicaciones para la Unión Europea y América Latina, **Anna Ayuso**. RESÚMENES DE TESIS: Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional, **Laura Bogado Bordazar**. REFLEXIONES: Aportes a un debate sobre el futuro de la integración latinoamericana y del Mercosur, Félix Peña. La fin des relations internationales?, **Jean-Pierre Ferrier**. HISTORIA: A 30 años de caída de la URSS, **Patricia Kreibohm**.

Director – Fundador: Dr. Norberto Consani

Relaciones Internacionales es una publicación del Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Calle 48 e/ 6 y 7 – 5° Piso, 1900, La Plata, Argentina. Tel.: (54-221) 4230628. Página web: <www.iri.edu.ar>. Correo electrónico: <iri@iri.edu.ar>.

As políticas exteriores da América Latina em tempos de autonomia líquida

Esteban Actis / Bernabé Malacalza

O debate político e acadêmico em torno da noção de autonomia iniciado na Guerra Fria volta a ganhar relevância, mas partindo de diagnósticos e supostos diferentes. As políticas exteriores da América Latina sofrem hoje um duplo assédio sistêmico: os embates entre *Vestfália* e *Mundialização*, com processos de concentração e difusão do poder. Em um contexto no qual a região aprofunda sua dependência, as políticas exteriores deverão se preparar para cenários mais restritivos e adversos, fortalecendo as capacidades de resiliência diante de acontecimentos inesperados, mitigando riscos e aproveitando oportunidades.

Introdução

Na terceira década do século XXI, as políticas exteriores da América Latina se encontram submetidas a um duplo assédio sistêmico: a intensificação da disputa hegemônica entre os Estados Unidos e a China, com suas consequentes turbulências, e a aceleração de uma tendência global que caminha em direção ao caos e à entropia, com seus

Esteban Actis: é doutor em Relações Internacionais, docente e pesquisador da Universidade Nacional de Rosario (UNR). Foi bolsista de doutorado e pós-doutorado do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (Conicet, pela sigla em espanhol) da Argentina.

Bernabé Malacalza: é doutor em Ciências Sociais, pesquisador adjunto do Conicet (Argentina) e docente do Doutorado em Desenvolvimento Econômico da Universidade Nacional de Quilmes (UNQ) e do Mestrado em Estudos Internacionais da Universidade Torcuato Di Tella (UTDT), Buenos Aires.

Palavras-chave: autonomia, globalização, transição hegemônica, América Latina.

Nota: a versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução de Luiz Barucke.

desdobramentos e incertezas críticas. A multiplicação e a transversalização dos riscos globais, assim como os desafios geopolíticos, geoeconômicos e geotecnológicos apresentados pela disputa sino-estadunidense, exigirão maiores capacidades de resiliência dos Estados-nação para se adaptarem e superarem cenários mais restritivos e adversos. Em um contexto de deterioração econômico-social e múltiplas crises nos países da região, esse jogo duplo introduz novas pressões e tensões nos espaços de autonomia.

No final da segunda década do século XXI, o declínio relativo do poder estadunidense no hemisfério ocidental veio acompanhado de ameaça de uso da força, interferência militar, ruptura de consensos de pós-guerra e maior inclinação à imposição em detrimento da consulta e do respeito às decisões dos sócios. A novidade dessa transição hegemônica em relação às anteriores é a intensificação da rivalidade com a China, uma potência não ocidental em ascensão que desafia os EUA nos campos econômico, financeiro, tecnológico e comercial. Embora não se saiba a duração do processo e se a China finalmente deslocará seu poder econômico para o campo militar com maior presença fora de suas fronteiras, um dos cenários plausíveis seria a elevação dos níveis de combatividade como consequência de uma maior assertividade e de um uso mais frequente da diplomacia coercitiva.

Se hoje as narrativas de unidade latino-americana como Pátria Grande, Nossa América e Indoamérica se encontram em franco retrocesso

**É possível
continuar pensando
em termos de
instâncias regionais
necessárias
para preservar
a autonomia?**

perante um mosaico de realidades desagregadas sem vínculos com ações coletivas, estaríamos entrando em uma era de pós-autonomia? E, sendo assim, é possível continuar pensando em termos de instâncias regionais necessárias para preservar a autonomia? Faz-se necessário desarmar os marcos políticos que deram forma às concepções de autonomia e começar a desenhar os traços de novas experiências menos arraigadas em dogmas, utopias ou dicotomias, e mais realistas, graduais, reduzidas ou parciais, mas internacionalmente viáveis? Este artigo se propõe a refletir sobre esses questionamentos.

Um mundo de areias movediças

Para entender o sistema global contemporâneo, é necessário retornar à queda do Muro de Berlim em 1989. O mundo surgido com o pós-Guerra Fria era o mais parecido a um cosmos para Washington: liderança global inquestionável, primavera democrática liberal e auge da economia de mercado. O

famoso «fim da História» era, na realidade, o ato de virar a página e um anúncio de futuro redentor sem contrapesos: a ideia de que era possível uma sociedade cosmopolita mundial e, conseqüentemente, uma maior confiança no futuro da paz e da democracia no mundo. No entanto, aquela transição trouxe consigo somente uma miragem de médio prazo, já que a aparente redução da incerteza mundial se assentava em excessivo otimismo das elites ocidentais sobre as oportunidades da globalização.

A era da entropia na qual estão hoje imersos os Estados-nação é uma versão pessimista, em termos normativos e filosóficos, da famosa teoria da «interdependência complexa»¹. O crescimento exponencial dos canais de contato transnacionais não é fonte exclusiva de benefícios, pois também multiplica as incertezas e transversaliza os riscos globais. Os riscos mais importantes em termos de impacto são ambientais: aquecimento global, falhas na ação climática, desastres naturais, perda de biodiversidade, desastres ambientais provocados pelos seres humanos e crise hídrica. A esses, somam-se os riscos geoeconômicos, geopolíticos, socioespaciais e geotecnológicos: fraude ou roubo de dados, ciberataques, falhas da governança global, crises alimentares, falta de planejamento urbano, armas de destruição em massa, migração forçada, fluxos financeiros ilícitos, crises financeiros e pandemias². Supunha-se que a noção de risco era uma tentativa de regular o futuro; hoje, os desafios são do presente e do curto prazo, o que reduz o tempo disponível para a cooperação internacional e o desenho de políticas públicas destinadas a mitigá-los.

O cenário atual se parece com uma contenda entre duas polaridades: de um lado, o mundo das interações entre Estados, ou *Vestfália*; do outro, o mundo da globalização e das interações transnacionais que vão além dos Estados, ou *Mundialização*. As tensões e contradições entre um processo de concentração do poder internacional que o primeiro implica e um processo de difusão desse mesmo poder que o segundo introduz são bem tangíveis. *Vestfália* dá destaque aos Estados-nação, às fronteiras, ao território, à soberania e ao controle dos fluxos transnacionais. Por sua vez, a *Mundialização* dilui a noção de fronteiras, deixando transparecer o papel dos atores não governamentais, as grandes corporações digitais, o sistema financeiro multinacional, as organizações criminosas e os movimentos sociais transnacionais de ambientalistas, feministas ou de direitos humanos, entre outros. Nesse contexto, assistimos a uma situação crítica na qual coexistem forças centrífugas e centrípetas da ordem internacional. A concorrência geopolítica e a globalização do capital

1. Randall L. Schweller: «The Age of Entropy» em *Foreign Affairs*, 16/6/2014.

2. Fórum Econômico Mundial: «Global Risks Report 2020», 12/2020, disponível em <<https://reports.weforum.org/global-risks-report-2020/>>.

aumentam as tensões e apresentam desafios de escalas macroscópica e microscópica à autonomia dos Estados-nação.

Uma região em queda livre

À medida que as mudanças sistêmicas ganham forma, consolida-se a tendência de perda de gravitação política da América Latina no mundo. Quando a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada, em 1945, 20 dos 51 membros iniciais eram países latino-americanos. Hoje com 193 países membros, a dispersão do voto da região e o menor peso específico do Grupo Regional da América Latina e Caribe (GRULAC) reduzem ainda mais sua influência como bloco. Segundo o índice de poder militar do *Global Firepower* de 2006, Brasil, México e Argentina ocupavam, respectivamente, as posições 8, 19 e 33; em 2020, o Brasil se encontra na 10ª posição, o México ocupa a 38ª e a Argentina, a 43ª posição³. No *Soft Power Index*, o Brasil se situou no 23º lugar em 2015, no 24º em 2016 e no 26º em 2019, ao passo que a Argentina se manteve na 30ª colocação⁴. Presenciamos hoje um cenário politicamente fragmentado, no qual as iniciativas de integração regional, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Aliança do Pacífico (AP), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e a União

das Nações Sul-Americanas (Unasul) enfrentam situações de irrelevância, estagnação ou desmantelamento, segundo cada caso.

De uma participação de 12% no total de exportações mundiais em 1955, a região passou a 4,7%

Enquanto a região declina e perde peso político em *Vestfália*, é observada uma preocupante tendência à desinserção econômica na *Mundialização*. Nesse mundo, sobressai o acentuado declínio da participação da América Latina nas cadeias globais de valor. De uma participação de 12% no total de exportações mundiais em 1955, a região passou a 6% em 2016 e chegou a seu pior desempenho em 2018, quando apresentou 4,7% de participação⁵. Os pedidos de novas

3. Global Firepower: «Military Strength Ranking», Genebra, 12/2020, <www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>.

4. Soft Power Index: «The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power 2019», Portland / Facebook / usc Center on Public Democracy, 12/2020, <<https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>>.

5. Banco Mundial: «Solución comercial integrada mundial (wrrs)», 12/2020, <<https://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es>>.

patentes tecnológicas provenientes da região equivaliam a 3% do total global em 2006, se reduziram a 2% em 2016 e chegaram à insignificante cifra de 0,62% em 2018⁶. Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento no transcurso de duas décadas se mantiveram estancados em uma média de 0,65% do PIB⁷. A pandemia de covid-19 produzirá na região a maior contração econômica de sua história, tornando ainda mais difícil a reversão dessa trajetória declinante.

Além disso, a impotência vivenciada pela região condiz com uma tendência persistente de desintegração e fragmentação política e econômica. O menor volume do mercado regional e a escassa participação nas cadeias de valor regionais são explicados pelo perfil de especialização produtiva e dos sócios comerciais predominantes dos países latino-americanos. A especialização se concentra em «cadeias curtas» (de poucos países) e de baixa complexidade econômica, com valor agregado escasso ou nulo, como as agroindustriais, nas quais grande parte das exportações é de bens finais ou intermediários que tendem a ser consumidos no país de destino, o que diminui a participação regional *downstream* ou em futuras exportações dos países que compõem a região. As dinâmicas comerciais impulsionadas pela ascensão econômica da China (o maior sócio comercial da América do Sul, exceto para a Colômbia, o Equador e a Venezuela, que mantêm os EUA nesse posto) reforçam a «primarização» ou a escassa diversificação das economias e aumentam os incentivos para buscar atalhos bilaterais fora dos espaços de convergência regionais⁸.

Na terceira década do século XXI, os obstáculos à integração regional serão enormes; é a era da Quarta Revolução Industrial, na qual poucas potências tecnológicas e poucas empresas digitais terão um peso cada vez maior. A tendência à concentração de mercado e geográfica dos polos de inovação em tecnologias disruptivas é alarmante. A China e os EUA detêm 90% das 70 principais plataformas digitais, 78% das patentes de inteligência artificial, 75% das patentes de tecnologia *blockchain*, 50% do gasto global de internet das coisas e 75% do mercado de computação na nuvem⁹. Se for consolidada a tendência regional de dependência tecnológica, aquisição de projetos de transferência de tecnologia «chave na mão»

6. WIPO: «Solicitudes internacionales de patente por país de origen», 12/2020, <www.wipo.int/export/sites/www/pressroom/es/documents/pr_2020_848_annexes.pdf#annex2>.

7. Banco Mundial: «Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)», 12/2020, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/gb.xpd.rsdv.gd.zs?locations=zj-z4>>.

8. Daniel Schteingart, Juan Santarcángelo e Fernando Porta: «La inserción argentina en las cadenas globales de valor» em *Asian Journal of Latin American Studies* vol. 30 Nº 6, 2017.

9. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, pela sigla em inglês): *Digital Economy Report 2019*, Genebra, 12/2020, <<https://unctad.org/es/node/27419>>.

e falta de investimento em infraestrutura e desenvolvimento científico para a produção e a difusão de tecnologias disruptivas, ela estará já não em uma situação de periferia, mas de marginalidade na *Mundialização*.

Um tabuleiro de disputas

Para abordar a situação geopolítica regional, é preciso destacar uma mudança de grau e ritmo na política dos Estados-nação. A região passou de um sistema previsível e relativamente constante, com certos princípios de concertação interestatal e de resolução autônoma e pacífica de conflitos, para outro inerentemente desconhecido, errático, fragmentado e sem regularidade de comportamentos. Não são esperados cenários de equilíbrio de poder nem de hegemonia regional. Talvez seja mais adequado se referir à noção de «vazios regionais» que são ocupados por potências extrarregionais e/ou empresas transnacionais e atores não estatais, segundo as camadas e os tecidos da geopolítica que estejam em tensão.

À medida que se aprofunda o declínio da região, aumenta seu nível de exposição e vulnerabilidade diante da interferência externa. A presença dos EUA na América Central e no Caribe, bem como os vínculos com a Colômbia e o Brasil, têm como pretexto a «guerra contra as drogas» e o encurralamento da Venezuela, mas seu verdadeiro propósito é aumentar a ingerência militar na região. A internacionalização da crise venezuelana e sua não resolução têm como protagonistas três grandes potências extrarregionais: EUA, China e Rússia. O Brasil pode ser um potencial espaço de conflito para a França, seu vizinho da fronteira norte na Guiana Francesa, que denuncia o desmatamento da Amazônia. A maior exposição a ciberataques, a presença ilegal de várias potências e navios pesqueiros no espaço marítimo do Atlântico Sul, o rearmamento do Reino Unido nas ilhas Malvinas ou uma batalha geopolítica – que poderia ser desencadeada pelos recursos naturais na Antártida diante de um eventual cenário de vencimento do Protocolo de Madri em 2048 sobre proibição da exploração de recursos minerais e a proteção do meio ambiente – são todos elementos que revelam o principal dilema de *Vestfália* na região: em um contexto de declínio pronunciado e deterioração econômica e social, como é possível exercer um controle efetivo dos ambientes terrestre, marítimo, aéreo, cibernético e espacial que preserve ao mesmo tempo a autonomia?

A concorrência geopolítica não se restringe aos âmbitos estratégico e militar. *Vestfália* tenta também domar a *Mundialização*, levando-a ao seu próprio reduto com medidas que tendem a uma maior politização ou «securitização» do comércio, das finanças e das transferências tecnológicas. O nexo entre segurança, comércio e finanças ficou evidente após o lançamento, em 2019, da iniciativa «América Cresce» dos EUA, que busca

oferecer uma plataforma para financiar seu setor privado e compensar o avanço de projetos chineses na região, como a Iniciativa do Cinturão e Rota (conhecida também como a nova Rota da Seda), proposta em 2013, e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, criado em 2014. Ao mesmo tempo, o vínculo entre segurança, controle de dados e tecnologia é visível na tentativa do Departamento de Estado de proibir a Huawei e deter o avanço da tecnologia 5G de origem chinesa na região. Como resposta, Pequim está decidida a impulsionar ativamente uma diplomacia mais coercitiva e determinada. A denominada «diplomacia do lobo guerreiro»¹⁰ é um reflexo de um discurso mais confrontador dos embaixadores chineses, mas também sintoma de uma elevação dos níveis de tensão com os EUA e Taiwan, de uma penetração política e econômica mais bem calibrada e cirúrgica na região por meio de acordos com governos subnacionais e de uma ainda resistente agenda política que vincula assistência e ajuda a objetivos diplomáticos, como mostram os casos de estabelecimento de relações com o Panamá em 2017, a República Dominicana e El Salvador em 2018, e a maior pressão recebida pelo Paraguai durante a pandemia em 2020; todos esses são países que mantinham estreitas relações com Taiwan, que a China considera uma província.

Embora sejam perceptíveis a elevação dos níveis de combatividade e a ampliação dos campos de disputa na região, seria equivocado sustentar que a politização da *Mundialização* coloca os governos latino-americanos diante de um dilema ou cálculo de escolha entre pertencer a um ou outro bloco. Não presenciamos uma segunda Guerra Fria, mas a intensificação de uma disputa hegemônica em um contexto de profunda interdependência econômica entre ambas as potências. As camadas econômicas, financeiras, comerciais, tecnológicas e migratórias entre Washington e Pequim estão imbricadas. Washington e Moscou mantiveram um intercâmbio de somente quatro bilhões de dólares em 1979, o melhor ano. Hoje, os EUA e a China comercializam esse valor em apenas três dias. Os investimentos entre ambos os países alcançaram 260 bilhões de dólares, e a posse de bônus do Tesouro em mãos chinesas é de 1,6 trilhão¹¹. Disso surge a grande contradição destes tempos: enquanto *Vestfália* e as batalhas geopolíticas dividem os EUA e a China, a *Mundialização* e as dinâmicas da economia política internacional os unem.

A «diplomacia do lobo guerreiro» é um reflexo de um discurso mais confrontador dos embaixadores chineses

10. Xhou Zhu: «Interpreting China's 'Wolf-Warrior Diplomacy'» em *The Diplomat*, 12/2020.

11. Congressional Research Service: «US-China Trade and Economic Relations: Overview, 2020» em *Focus*, 12/2020, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/if/11284>>.

Surfando na autonomia líquida

Ao longo da história, a noção de poder para a América Latina não se centrou principalmente na influência, mas na autonomia. Como assinala Benjamin Cohen, influência é *poder sobre* outros, e autonomia é *poder para* implementar políticas e resistir a pressões¹². Enquanto as conceituações convencionais sobre as grandes potências se perguntam como conseguir a primeira, os enfoques teóricos que abordam os países da periferia como objeto de estudo se questionam como aumentar a segunda. Por isso, a autonomia esteve sempre no centro das pesquisas sobre política exterior do Sul global.

A conceituação da autonomia na América Latina surge na Guerra Fria e tem como fundadores Juan Carlos Puig na Argentina e Helio Jaguaribe no Brasil. Tais interpretações partiam de suas premissas fundamentais no campo das relações internacionais: (a) o sistema internacional é hierárquico, e não anárquico, como sustentam os realistas e os liberais; e (b) os projetos nacionais e as crenças das elites determinam os tipos de relação a que um país aspira com as grandes potências. Assim, a noção de «autonomia heterodoxa» se caracterizava por uma disposição da elite a não confrontar totalmente os interesses estratégicos da potência dominante, mas postular simultaneamente um projeto em grande medida dissidente, especialmente no que diz respeito à defesa dos interesses nacionais¹³.

Uma segunda onda de estudos sobre a autonomia surge no pós-Guerra Fria. No «realismo periférico» de Carlos Escudé, a noção de autonomia aparece associada à ideia de confrontação decorrente de uma superestimação da margem de manobra dos Estados fracos que não distinguia entre a autonomia que um Estado possui (uma consequência de seu poder) e o uso dessa autonomia¹⁴. Na primeira década do século XXI, Roberto Russell e Juan Tokatlian retomam esse debate ao proporem a noção de «autonomia relacional». Diferentemente de Escudé, eles sustentam que a «autonomia relacional» não é confrontação nem isolamento, mas a disposição de um país a atuar com independência e em cooperação com outros, de forma competente, cooperativa e responsável¹⁵. Os autores propõem também uma escala de graus ao longo de um contínuo cujos extremos são duas situações ideais: dependência total e autonomia

12. B. Cohen: *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton UP, Nova Jersey, 2015.

13. María Cecilia Míguez: «La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina» em *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* vol. 12 Nº 2, 2017.

14. José Briceño Ruiz e Alejandro Simonoff: «La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales» em *Estudios Internacionales* vol. 49 Nº 186, 2017.

15. R. Russell e J. Tokatlian: «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur» em *Perfiles Latinoamericanos* Nº 21, 2002.



completa. Segundo essa categorização, a autonomia é sempre uma questão de grau que depende fundamentalmente das capacidades, duras e brandas, dos Estados e das circunstâncias externas que enfrentam¹⁶.

Finalmente, há uma terceira onda de estudos que oferece uma diferenciação analítica da autonomia, já não em questão de graus, mas sim na classificação dos subtipos de autonomia. Os acadêmicos brasileiros Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni classificam a noção de autonomia para explicar a evolução do caso brasileiro de três formas: «autonomia na distância», quando o país confronta as normas, instituições internacionais e a grande potência, tendendo simultaneamente ao isolamento e ao desenvolvimento autárquico; «autonomia na participação», quando a orientação externa se baseia em um compromisso com a governança global e as instituições multilaterais; e «autonomia na diversificação», quando se fundamenta principalmente nas relações com o Sul global¹⁷. A «autonomia com adjetivos» permite a comparação sincrônica entre países e a comparação diacrônica de um mesmo país ao longo do tempo.

O debate sobre a autonomia continua vigente, mas ela parte de diagnósticos e pressupostos diferentes daqueles que originaram as reflexões dos pais fundadores no Cone Sul. Em primeiro lugar, as tensões atuais entre *Vestfália* e *Mundialização* são uma manifestação das contradições geradas por uma ordem internacional em que coexistem forças centrífugas e centrípetas, tanto nos planos estatal como não estatal. Tal manifestação combina simultaneamente níveis de concentração e difusão do poder, dinâmicas de conflito e interdependência, concorrência geopolítica e cadeias de inserção na globalização, controle territorial e fluxos transnacionais, em escalas macroscópicas e microscópicas¹⁸. Em segundo lugar, a autonomia já não é uma disposição exercida de forma livre e deliberada exclusivamente por uma elite: as sociedades são mais complexas, e a política exterior não é diferente do restante das políticas públicas.

Atualmente, as fronteiras que definem a orientação externa de um país estão abertas à influência e à interposição de dinâmicas diferentes e intrincadas de vários atores (estatais e não estatais) e níveis (entre governos nacionais e subnacionais).

16. Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima: «Between Autonomy and Dependency: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy» em *Brazilian Political Science Review* vol. 12 Nº 3, 2018.

17. T. Vigevani e G. Cepaluni: «A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação» em *Contexto Internacional* vol. 29 Nº 2, 2007.

18. J. Tokatlian: «Crisis y redistribución del poder mundial/Crisis and Redistribution of World Power» em *Revista cidad d'Afers Internacionals* Nº 100, 2012.

Longe da solidez inabalável da «autonomia heterodoxa» da Guerra Fria, a autonomia hoje continua possível, mas é mais líquida e frágil. A sociologia reflexiva da mudança oferece uma interpretação válida sobre o comportamento dos Estados¹⁹. Em um mundo entrópico, as condições de atuação dos países podem mudar antes que as formas de atuar se consolidem em condutas determinadas. Diante do duplo assédio sistêmico apresentado pelos processos de transição hegemônica e de entropia e incerteza – os embates de *Vestfália* e *Mundialização* – em um cenário de aprofundamento da dependência da região, as políticas exteriores latino-americanas têm menos margem para contestar ou resistir. No entanto, isso não deve levar a um julgamento impeditivo e paralisante que só dê atenção aos limitadores de estrutura e subestime as potencialidades de agência. A construção de horizontes possíveis e viáveis para a ação externa depende tanto de reconhecer a fragilidade dos cenários globais e regionais como da capacidade dos Estados de se anteciparem e serem resilientes diante da adversidade e de acontecimentos inesperados, mitigando riscos e aproveitando oportunidades.

A autonomia hoje continua possível, mas é mais líquida e frágil

O não alinhamento ou a neutralidade como alternativa a uma subordinação automática, seja a Pequim ou a Washington, é hoje bem visível para acadêmicos e políticos²⁰. A prescrição normativa de manter uma posição equidistante entre as duas potências é correta, mas insuficiente para um mundo e uma região que mudaram. Para melhorar a capacidade de negociação e fortalecer a resposta diante da multiplicação e da transversalização de riscos globais, os países da região que buscam preservar margens de manobra devem pensar menos no «espírito de Bandung» e mais em um «espírito de ABACC Plus». A agência de controle nuclear criada conjuntamente pela Argentina e pelo Brasil (ABACC) na década de 1990 é um exemplo que perdura em um terreno dominado por potências nucleares. A recente aliança entre o México e a Argentina para produzir a vacina contra o coronavírus e o Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia (CABBIO) também são demonstrações do potencial das agendas de nicho. Contudo, será preciso que essas agendas técnicas ganhem dimensões que abarquem uma comunidade de sentido que só surgirá da existência de um substrato político, econômico e social fundamentado por valores comuns, interesses mútuos e objetivos estratégicos compartilhados entre países da região.

19. Zygmunt Bauman: *Modernidad líquida*, FCE, Cidade do México, 2015.

20. Carlos Fortín, Jorge Heine e Carlos Ominami: «Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría» em *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 Nº 3, 7-9/2020.

Reflexões finais

O horizonte futuro da América Latina estará marcado por um conjunto de tensões derivadas da confluência de crises simultâneas associadas a riscos globais: crises sanitárias, crises de desigualdade social, crises climáticas e de perda de biodiversidade, e crise de endividamento e de instabilidade financeira. A convergência dessas crises compromete as perspectivas de desenvolvimento sustentável dos países, o que multiplica os riscos, aumenta a imprevisibilidade dos cenários futuros e reduz a capacidade de resposta do Estado e da sociedade. Esses riscos sistêmicos repercutem também em uma diminuição das propriedades de resiliência e das capacidades de adaptação das políticas exteriores, que são estratégicas diante dos cenários de concentração do poder em *Vestfália* e das tendências de difusão do poder na *Mundialização*.

Para preservar as margens de autonomia e limitar ao máximo a interferência externa, as políticas exteriores deverão atuar com inteligência nas deficientes instituições regionais existentes, mas forjar de forma complementar múltiplas sociedades estratégicas com diferentes países que poderão encabeçar, segundo suas trajetórias, diferentes agendas temáticas, tais como saúde, gênero, redução de desigualdades sociais, ambiental, infraestrutura, regulação da tecnologia, proteção de recursos naturais, financiamento externo e transferência tecnológica, entre outros temas. «Enclaves de autonomias» deverão ser selecionados e priorizados por meio de diplomacias de nicho. Não só governos centrais, mas também provinciais e locais, atores da sociedade civil, cientistas, empresários e cidadãos podem contribuir para reforçar uma renovada «diplomacia 3M» (multidimensional, multiatorial e multinível). Será preciso antepor as questões temáticas às dogmáticas, traçando laços entre os campos técnicos e os âmbitos políticos, econômicos e sociais da cooperação regional.

Em tempos de «autonomia líquida», a preservação de margens de manobra dependerá mais da antecipação e da adaptação que da rigidez. O debate sobre as políticas exteriores parece ter deixado para trás a dicotomia entre autonomia e dependência para girar em torno de uma diferenciação analítica de graus e tipos de autonomia. Isso implica considerar que existem transações constantes entre ambas as lógicas diante de uma complexificação dos atores, das agendas e das dinâmicas externas. A «autonomia líquida» é um tipo de «autonomia com adjetivos» que supõe proatividade, variações e flexibilidade ante os desafios e as oportunidades apresentados pelos cenários de *Vestfália* e *Mundialização*. Ela também pode implicar certo tipo de pragmatismo defensivo para oferecer concessões em temas específicos que serão funcionais para

ganhar margens de manobra e resultados em outras batalhas. Não se trata hoje de «autonomia na resistência», mas sim de «autonomia na resiliência». É possível que o desafio destes tempos seja preparar-se para os cenários futuros mais restritivos ou adversos, compreendendo as potencialidades e os limitadores apresentados pelos ambientes mundiais e regionais, para poder articular políticas que contribuam para alcançar os cenários mais desejáveis com objetivos estratégicos de cooperação regional modestos, alcançáveis e realizáveis no curto e no médio prazos. ☐

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Mayo-Agosto de 2021

Quito

Vol. xxiv N° 70

CONSTRUIR FRONTERAS E IMAGINAR CIUDADANÍAS: SOCIEDADES TRANSFRONTERIZAS AMAZÓNICAS

DOSSIER: Presentación del dossier, **Fernando García, Silvia Romio y Cecilia Ortiz-Batallas**. Guayaramerín: una frontera marcada por el río Mamoré y las cachuelas, **Bianca De Marchi-Moyano y Laura Arraya-Pareja**. Dinámicas, vulnerabilidades y prospectiva de la frontera colombo-venezolana, **Martha Ardila, Jorge Iván Lozano y María Alejandra Quintero**. ¿*Shall we kill again?* Violencia e intimidación entre los «nuevos líderes» awajún de la frontera peruana nororiental, **Silvia Romio**. Espejismos nupciales: representaciones salesianas del matrimonio shuar, 1893-1925, **Rosana Posligua**. El Estado ecuatoriano en la frontera suroriental, una construcción desde el afecto, 1893-1964, **Cecilia Ortiz-Batallas**. TEMAS: Gafas violetas, pero... ¿con qué lentes? Recorridos teóricos entre la producción y reproducción del trabajo, **Andreina Colombo**. Sociología de la infancia y América Latina como su lugar de enunciación, **Natalia Sepúlveda-Kattan**. Desmontando bosque, sumando luchas sociales: territorialidades y alternativas en el desastre ambiental argentino, **Joaquín Ulises Deon**. Integración sociourbana en la Patagonia argentina: producción material y experiencias, Paula Ferrari. Ciencia política en Ecuador, 2005-2019. Una disciplina en búsqueda de institucionalización, **Edgar Alberto Zamora-Avilés y María Paz Jervis-Pastor**.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.edu.ec>. Página web: < www.revistaiconos.ec >.

Do «BRICS» ao «TRICS»?

Brasil e Turquia entre a política doméstica e a geopolítica mundial

Carlos R.S. Milani

Nos últimos cinco anos, tanto o Brasil quanto a Turquia passaram por turbulências internas e agora se encontram na encruzilhada de uma disputa hegemônica global, que requer decisões estratégicas com implicações econômicas, tecnológicas e geopolíticas sem precedentes. Apesar de algumas sobreposições na política nacional e na história, o Brasil e a Turquia são duas potências regionais lideradas hoje por líderes autoritários e ultra-conservadores que, no entanto, empregam estratégias de política externa completamente diferentes, tanto global quanto regionalmente.

Em 2003, Recep Tayyip Erdoğan e Luiz Inácio Lula da Silva emergiram como importantes líderes políticos de duas potências regionais em ascensão, a Turquia e o Brasil. Após a fundação do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) em 2001, Erdoğan obteve uma esmagadora vitória nas eleições gerais de 2002 e se tornou primeiro-ministro da Turquia com uma missão clara de avançar nas negociações para integrar a União Europeia e recuperar a economia nacional da crise financeira de 2001. Em 2002, Lula concorria pela quarta vez à Presidência pelo Partido dos Trabalhadores (PT), fundado

Carlos R.S. Milani: é professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Também é pesquisador sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Página web: <<https://carlosmilani.com.br>>.

Palavras-chave: geopolítica, política exterior comparada, potência regional, Brasil, Turquia.

Nota: uma versão deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* N° 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução do inglês de Luiz Barucke.

em 1980, e finalmente venceu as eleições com 61,27% dos votos no segundo turno, gerando grandes expectativas por avanços transformadores nas políticas públicas do Brasil, inclusive na política exterior. Apesar de frustrações, avaliações desfavoráveis e ressentimentos com relação às conquistas de ambos os líderes políticos, é possível afirmar que eles iniciaram um processo de mudança na política exterior de seus países na busca por prestígio internacional e liderança regional. Hoje, passado o controverso *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, o PT já não ocupa o poder, enquanto Erdoğan se tornou o primeiro presidente turco após a aprovação do referendo constitucional de abril de 2017. Na atual geopolítica mundial, Brasil e Turquia parecem atravessar uma difícil conjuntura que pode acabar alterando seriamente suas possibilidades de alcance global e liderança regional. Nos últimos cinco anos, os dois países passaram por profundas turbulências internas e se encontram hoje na encruzilhada de uma disputa hegemônica internacional entre os Estados Unidos e a China que requer decisões estratégicas com implicações econômicas, tecnológicas e geopolíticas inéditas.

Pontos em comum entre os dois gigantes regionais

Brasil e Turquia estão entre as sociedades mais desiguais do mundo, tendo obtido em 2018 o índice de Gini de 53,9 e 41,9, respectivamente¹. Ambas são economias em desenvolvimento de renda média que enfrentam complexos problemas socioeconômicos e disparidades regionais internas (tabela 1). Os dois países sofreram recentemente com crises financeiras globais e reduzidas taxas de crescimento econômico: de acordo com o Banco Mundial, o Brasil apresentou taxas de crescimento negativas em 2015 (-3,5%) e 2016 (-3,3%), e taxas baixas desde 2017 (1,3% em 2017 e em 2018, e 1,1% em 2019); as taxas de crescimento da Turquia caíram de 6,1% (2015), 3,2% (2016) e 7,5% (2017) para 2,8% (2018) e 0,9% (2019). Ambos enfrentam problemas internos de corrupção, tendo o último relatório da Transparência Internacional, de 2018, classificado o Brasil na 106^a colocação (entre 198 países) com pontuação de 35/100 e a Turquia na 91^a colocação com 39 pontos².

1. Banco Mundial, Grupo de Pesquisas para o Desenvolvimento. As estimativas do índice de Gini se baseiam em dados de censos familiares primários obtidos de agências de estatística governamentais e divisões do Banco Mundial de cada país. Dados disponíveis em <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx>>.

2. Transparency International: «Corruption Perceptions Index» em <www.transparency.org/en/cpi/2019/results>.

Tabela 1

Alguns indicadores econômicos e sociais
de Brasil e Turquia

Indicadores	Brasil	Turquia
Índice de Desenvolvimento Humano (2019)	0,761	0,806
Renda nacional bruta per capita (2019)	14.068	24.905
População (2019) (em milhões de habitantes)	209,5	82,3
Território (km ²)	8.514.215	783.562
Expectativa de vida (2019)	75,7	77,4
Usuários de internet (2019) (% da população)	67,5	71
Taxa de pobreza, fixada em US\$ 5,50 por dia (2018) (% da população)	19,8	8,5
PIB (2019) (a preços constantes de 2010, em trilhões de dólares)	2,34	1,25
Taxa de crescimento do PIB (2019)	1,1	0,9

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019, PNUD (<<http://hdr.undp.org/en/countries/>>), e Indicadores Mundiais de Desenvolvimento do Banco Mundial (atualizados em 15/10/2020).

Os dois países são ex-impérios que ocupam vastos territórios de grande magnitude geopolítica. A Turquia é uma histórica ponte entre o Oriente e o Ocidente, membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e seu território nacional é atravessado por oleodutos e gasodutos. Já o Brasil é uma massa continental que cobre metade do território sul-americano, detém a segunda maior reserva de petróleo cru da América Latina e do Caribe em 2019, é um país megadiverso ambientalmente e se encontra na órbita hegemônica dos EUA dentro do que o Departamento de Estado denominou «hemisfério ocidental». Trata-se de um importante país das Américas que, particularmente durante a «maré rosa» na América do Sul, apresentou uma política exterior fundamentada em uma ambição política de autonomia global e regional em concorrência com Washington.

No âmbito nacional, os dois países possuem divergências intrarregionais. A Turquia é formada por 26 regiões. Istambul e suas áreas vizinhas, onde está sediada a maioria das empresas, geram aproximadamente 35% do PIB anual. As regiões localizadas na parte ocidental do país – como Istambul, Ancara e Esmirna – têm a maior renda per capita, e aquelas situadas na parte oriental possuem a renda per capita mais baixa. Ancara (com uma grande quantidade de centros de saúde, universidades e instituições governamentais) e Istambul (o centro financeiro) apresentam melhores indicadores de infraestrutura social e financeira, respectivamente. Istambul

é a região mais desenvolvida em matéria de infraestrutura física, seguida de Kocaeli-Sakarya-Düzce, a região ligada à parte anatoliana de Istambul³. De acordo com a OCDE, as disparidades regionais em termos de PIB per capita se reduziram ligeiramente na Turquia entre 2004 e 2014. Com um crescimento anual do PIB per capita de 5,4% nesse intervalo, a Anatólia Oriental tem se aproximado de Istambul, que cresceu 3,6% ao ano no mesmo período. Com relação a emprego, educação e capacitação dos jovens, por exemplo, quatro das cinco regiões com os piores indicadores na OCDE estão localizadas nas regiões turcas da Anatólia Oriental e Anatólia Central⁴.

O Brasil possui 27 estados federados e o Distrito Federal, onde se situa Brasília. São Paulo concentra um terço da renda nacional, e as regiões Sul e Sudeste são as duas mais desenvolvidas do país em termos de indicadores econômicos e sociais. A tabela 2 resume as principais desigualdades e diferenças entre as regiões brasileiras, além de comparar o estado federado mais rico (São Paulo) com o mais pobre (Piauí). É interessante notar que, ao contrário do padrão observado na década de 1990 – quando o Estado brasileiro reduziu suas políticas e recursos orientados às regiões menos desenvolvidas –, durante os governos do PT, o Estado ressurgiu como um importante investidor e promotor de crescimento regional. Contudo, essa atuação gerou problemas, principalmente na coordenação federal, cujas ações ainda seguem o padrão de incentivo aos investimentos em setores tradicionais, o mesmo adotado nas décadas de 1960 e 1970 durante o regime militar. Em matéria de desenvolvimento humano, se considerarmos a taxa de analfabetismo, por exemplo, notaremos que a região Sul é a menos afetada, com 3,6% de sua população analfabeta, enquanto as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentam, respectivamente 5,7%, 8% e 14,5% de analfabetismo em sua população⁵.

As relações entre civis e militares demonstram outro ponto em comum no desenvolvimento político recente do Brasil e da Turquia, já que golpes militares interromperam historicamente esforços de construção democrática ao longo de todo o século XX em ambos os países. O regime militar brasileiro durou de 1964 a 1985, e a Turquia sofreu uma série de golpes perpetrados por militares que se consideram há muito os guardiões da democracia secular turca fundada por Mustafa Kemal Atatürk em 1923. Um primeiro

3. Hülya Saygılı e K. Azim Özdemir: «Regional Economic Growth in Turkey: The Effects of Physical, Social and Financial Infrastructure Investments», documento de trabalho N° 17/16, Banco Central da República da Turquia, 2017, pp. 1-32.

4. OCDE: *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, OCDE Publishing, Paris, 2020, disponível em <www.oecd.org/governance/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-26173212.htm>.

5. Aristides Monteiro Neto: «Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes» em *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* N° 9, IPEA, 2014.

Tabela 2

Disparidades regionais no Brasil (% do total nacional)

Regiões/ estados	Território	População (2010)	PIB (2014)	Valor agregado (2013)				PIB per capita (2014)*
				Agricultura	Mineração	Indústria	Serviços	
Centro-Oeste	18,9	7,4	9,4	19,2	1,1	5,9	9,6	1,25
Norte	45,3	8,3	5,3	10,6	12,5	4,4	5,0	0,63
Nordeste	18,3	27,8	13,9	16,5	7,8	8,8	14,7	0,50
Sul	6,8	14,4	16,4	29,5	1,0	24,5	15,2	1,15
Sudeste	10,9	42,1	54,9	23,4	77,6	56,4	55,6	1,31
Piauí	2,9	1,6	0,6	0,7	0,0	0,2	1,0	0,41
São Paulo	2,9	21,6	32,1	11,0	3,8	38,6	33,6	1,48

* Relação entre os PIBs per capita regionais e o PIB per capita nacional.

Fonte: Carlos R. Azzoni e Eduardo A. Haddad: «Regional Disparities» em Edmund Amman, C.R. Azzoni e Werner Baer (eds.): *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*, Oxford UP, 2018, p. 427.

governo militar durou de 1960 a 1965, um segundo golpe ocorreu em 1971, e um terceiro foi perpetrado em 1980. Em 1997, os militares publicaram uma série de «recomendações» ao governo de coalizão liderado pelo islâmico Partido do Bem-Estar (Refah), que obteve vitórias consideráveis nas eleições de 1995. O governo não teve alternativa a não ser aceitar essas imposições. O Refah foi fechado em 1998, e alguns de seus membros (entre eles, Erdoğan) criaram o AKP anos depois.

Nos dois países, as Forças Armadas desempenharam papéis políticos importantes e desenvolveram estreitos vínculos com o pensamento estratégico, escolas e oficiais militares ocidentais. Seus atuais ministros da Defesa são ex-gerais: Fernando Azevedo e Silva no Brasil e Hulusi Akar na Turquia. No entanto, as responsabilidades e funções atuais dos militares parecem expressar diferentes expectativas domésticas e ambições internacionais, já que, no caso turco, a Guerra da Síria, a crise de refugiados e a relevância dos curdos como a maior minoria étnica representam ameaças à segurança em uma escala inexistente no Brasil. Desde o final da ditadura, os militares brasileiros mantiveram importantes papéis nas políticas de segurança pública durante eventos internacionais (por exemplo, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro), na «pacificação» das favelas e na proteção do meio ambiente amazônico⁶.

6. Alexandre P. Spohr e André L. Reis da Silva: «Foreign Policy's Role in Promoting Development: The Brazilian and Turkish Cases» em *Contexto Internacional* vol. 39 Nº 1, 2017, pp. 157-178.

Finalmente, devido a sua formação histórica e modelos de desenvolvimento socioeconômico, Brasil e Turquia partilham de outra característica de grande relevância para compreender o processo decisório referente à política exterior: ambos possuem cisões profundas em sua elite. De modo sintético, essa cisão no Brasil se refere à oposição entre uma visão de mundo cosmopolita e outra baseada na soberania, ambas presentes nos setores público e privado, e ao alinhamento com o mundo ocidental em contraste com uma busca por autonomia e uma política econômica menos hegemônica e mais multipolar⁷. Com o presidente Jair Bolsonaro, as cisões intensificaram a polarização política, inclusive nos domínios cultural, social e ambiental, que tendiam a fazer parte de um denominador comum desde a Constituição de 1988, assim como a promoção dos direitos humanos, cotas raciais, políticas de gênero, direitos indígenas e a proteção da Amazônia e das reservas naturais. Na Turquia, existe hoje uma divisão entre a burguesia «secular» de Istambul e outra religiosa (muçulmana) em rápida expansão na região da Anatólia; entre quem apoia a democracia e um retorno turco ao parlamentarismo em contraste com os apoiadores do controle cada vez mais antidemocrático do presidente Erdoğan sobre as instituições políticas, pesquisadores independentes, organizações da sociedade civil e a mídia opositora; e, finalmente, entre aqueles que defendem modelos liberais de desenvolvimento econômico e outros mais voltados ao paradigma centrado no Estado.

Agitação doméstica, crise econômica e implicações na política exterior

Após anos de taxas de crescimento econômico sustentado (e relativamente alto) e esforços de desenvolvimento democrático, Brasil e Turquia enfrentam hoje crise econômica e o ressurgimento de líderes autoritários. Erdoğan e Bolsonaro foram eleitos pelo voto direto, mas ambos desafiam constantemente as instituições políticas que têm como função salvaguardar o Estado de direito, a democracia e os direitos humanos. O menosprezo pela pluralidade política, pela diversidade social e pelos conhecimentos científicos é o que parece unir os dois presidentes no contexto de seus respectivos países. No entanto, eles têm implementado até agora abordagens opostas no tocante à política externa. Após algumas convergências passadas no campo

7. C.R.S. Milani e Tiago Nery: «The Sketch of Brazil's Grand Strategy under the Workers' Party (2003-2016): Domestic and International Constraints» em *South African Journal of International Affairs* vol. 26 Nº 1, 2019, pp. 73-92.

internacional, como o plano Davutoğlu-Amorim de 2010 para solucionar o problema nuclear iraniano, essas duas potências diplomáticas adotam hoje estratégias de política exterior completamente diferentes (tabela 3).

Tabela 3

O alcance diplomático de determinados países

Componentes do índice	Quantidade de representações*	Embaixadas	Consulados	Missões permanentes	Ranking mundial em 2019
China	276	169	96	8	1
EUA	273	168	88	9	2
França	267	161	89	15	3
Japão	247	151	65	10	4
Rússia	242	144	85	11	5
Turquia	235	140	81	12	6
Alemanha	224	150	61	11	7
Brasil	222	138	70	12	8
Reino Unido	208	152	44	9	11
Índia	186	123	54	5	12
México	157	80	67	7	15
África do Sul	124	106	14	2	25

* Inclui o número total de embaixadas, consulados, missões permanentes e missões temporárias que não figuram na tabela por serem quantitativamente pouco significativas.

Fonte: Lowy Institute, Global Diplomacy Index, <<https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org>>.

Depois de uma aliança pessoal entre Donald Trump e Bolsonaro que implicou a submissão e a docilidade do Brasil perante os interesses de Washington, o país que chegou a ser um líder sul-americano e construtor de pontes entre Norte e Sul está prestes a se tornar um pária internacional em importantes negociações regionais e multilaterais. No caso da Turquia, passados anos de negociações frustradas com Bruxelas para integrar a UE, e apesar de sua associação à OTAN, Ancara direciona seu olhar ao Oriente e pode acabar se tornando um importante aliado no eixo sino-russo de segurança e desenvolvimento⁸.

O ponto de inflexão em ambos os casos está associado a fatores domésticos e sistêmicos. No Brasil, escândalos de corrupção envolvendo representantes do governo e o setor privado, um crescente e difuso sentimento anti-PT que desencadeou protestos nas ruas entre 2013 e 2016, baixas taxas de crescimento econômico desde 2014, entre outros fatores,

8. Ahmet Insel: *La nouvelle Turquie d'Erdoğan. Du rêve démocratique à la derive autoritaire*, La Découverte, Paris, 2017.

provocaram drásticas mudanças políticas que culminaram no *impeachment* de Dilma Rousseff e no governo de transição de Michel Temer, seu vice-presidente. Como resultado de uma crescente polarização social e política, o extremista de direita Bolsonaro foi eleito presidente em novembro de 2018⁹.

Na Turquia, duas importantes mudanças externas estão ligadas à consolidação do poder político do AKP: a crise econômica mundial de 2009, que desafiou a hegemonia estadunidense mundial e regionalmente, e a Primavera Árabe de 2011. Com a decisão de se retirar do Iraque, Washington passou a se concentrar menos na política do Oriente Médio, e a Primavera Árabe afetou diretamente as escolhas da Turquia em matéria de segurança nacional e política exterior. Essas duas mudanças coincidiram internamente com uma maior capacidade do AKP de consolidar seu poder político e satisfazer a interesses religiosos e econômicos de seu principal eleitorado. O AKP substituiu progressivamente valores liberais por uma identidade islâmica como seu principal arcabouço político, afetando de maneira profunda as decisões de política exterior da Turquia, particularmente com relação aos países ocidentais e debates multilaterais sobre direitos humanos e gênero.

Ao mesmo tempo, as relações exteriores entre a Turquia e a UE são fundamentais para compreender essas mudanças. O primeiro-ministro de centro-direita Turgut Özal reativou o processo de associação turca solicitando-a formalmente em 1987. Tansu Çiller (a primeira e única mulher primeira-ministra da Turquia até este momento e que ocupou o cargo entre 1993 e 1996) assinou o acordo de União Aduaneira em 1995. O centro-esquerdista Mustafa Bülent Ecevit conquistou a condição de candidato a membro da UE para o país em 1999. Portanto, independentemente de seu espectro político, diferentes governos solicitaram a associação à UE, mas foi durante a gestão do AKP que a Turquia cumpriu os critérios de Copenhague e que, em 2004, a União concordou em iniciar as negociações¹⁰. Como lembram Ziya Öniş e Mustafa Kutlay, transformações ocorridas na economia política global, o declinante apelo da UE em sua periferia, dinâmicas internas da integração europeia e suas diversas crises, mas também o apelo de versões iliberais de capitalismo estratégico, entre outros fatores, podem explicar por que as elites turcas

9. Duas análises do bolsonarismo podem ser encontradas em Adalberto Cardoso: *À beira do abismo: uma sociologia política do bolsonarismo*, edição do autor, 2020, <www.researchgate.net/publication/344794093_A_beira_do_Abismo_uma_sociologia_politica_do_bolsonarismo>; e Jairo Nicolau: *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*, Zahar, Rio de Janeiro, 2020.

10. Mehmet Sahin: «Theorizing the Change: A Neoclassical Realist Approach to Turkish Foreign Policy» em *Contemporary Review of the Middle East* vol. 7 N° 4, 2020, pp. 483-500.

mutaram suas prioridades geográficas na resolução de dilemas relacionados com o nexo regional-global¹¹.

O nexo regional-global e dilemas da política exterior

Atualmente, apesar de uma recente trajetória comum de turbulências domésticas, da ascensão de um líder autoritário e de outros pontos em que os dois países podem se assemelhar, Brasil e Turquia apresentam importantes diferenças quando são consideradas suas atuais ambições políticas no cenário internacional e a capacidade de liderar em suas respectivas regiões¹². A dimensão regional das estratégias de política exterior de países como esses é um aspecto relevante, pois suas escolhas nos níveis regional e global podem gerar dilemas. Como o Brasil equilibra sua associação ao BRICS com uma prioridade de política exterior na América do Sul e um foco na solidariedade Sul-Sul com países africanos? A lealdade de Bolsonaro ao trumpismo resistirá à próxima administração de Joseph Biden e Kamala Harris? Como a Turquia conciliará seu caráter de ponte geográfica entre dois mundos com uma identidade muçulmana? E quanto à associação da Turquia à OTAN e à OCDE?

Não responderemos aqui a todas essas perguntas. Em poucas palavras, os últimos cinco anos mostraram como o nexo regional-global pode produzir sérios dilemas de política exterior em ambos os países. Dilemas se referem a decisões que devem ser tomadas independentemente de incertezas, riscos e custos que uma escolha regional em particular possa implicar em escala mundial e vice-versa. Os níveis (do nacional ao regional e global) se articulam e tornam políticas internas e externas intrinsecamente inter-relacionadas. Além disso, os contextos são dinâmicos (particularmente no Oriente Médio), o que pode adicionar custos extras relacionados com um (excessivo) envolvimento¹³.

11. Z. Öniş e M. Kutlay: «Global Shifts and the Limits of the EU's Transformative Power in the European Periphery: Comparative Perspectives from Hungary and Turkey» em *Government & Opposition: An International Journal of Comparative Politics* vol. 54 Nº 2, 2019, pp. 226-253.

12. As regiões não estão definidas aqui apenas por sua geografia, mas também por suas dimensões políticas, sociais, culturais e econômicas, o que torna a definição de uma região brasileira ou turca uma tarefa muito complexa. No caso brasileiro, sua região é a América Latina ou a América do Sul? E quanto ao Caribe? O Brasil é uma nação ocidental? No caso da Turquia, o país pertence ao Oriente Médio? Está nos Balcãs europeus? Na UE? A Turquia é uma nação mediterrânea? Ela pertence à Irmandade Muçulmana? Cabe lembrar que, em uma reunião no Salão Oval em 2011, Barack Obama cumprimentou Erdoğan em árabe com «Salam un aleykum», situando a Turquia no mundo islâmico. Para uma comparação de suas respectivas estratégias regionais, v. Ekrem Eddy Güzeldere: *Brazil-Turkey: Two Emerging Powers Intensify Relations*, FUNAG, Brasília, 2018, p. 71.

13. Para um debate sobre dilemas de política exterior em casos como o brasileiro ou turco, v. C.R.S. Milani, Leticia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima: «Brazil's Foreign Policy and the Graduation Dilemma» em *International Affairs* vol. 93 Nº 3, 2017, pp. 585-605.

No caso turco, a dissolução da antiga União Soviética deu a Ancara mais espaço político não só no Oriente Médio, nos Bálcãs e na Ásia Central, onde a Turquia cultiva laços profundos com os países recém-independentes, mas afetou também o papel geopolítico da Turquia junto a seus aliados ocidentais. Cabe acrescentar que o final da Guerra Fria não significou o encerramento de conflitos na região (mencionamos a invasão iraquiana do Kuwait, a Guerra do Alto Carabaque, a Guerra da Chechênia, a Guerra Civil Iugoslava, os conflitos entre Israel e Palestina e a Guerra da Síria, a questão curda, entre tantos outros conflitos). Isso explica por que o ministro das Relações Exteriores Ahmet Davutoğlu (2009–2014) buscou posicionar a Turquia no centro da política regional e global, transformando-a em um ator fundamental¹⁴. Após a Cúpula da Parceria Turquia-África de 2008, que contou com a participação de 49 países africanos, foram organizadas diversas cúpulas como parte de uma visão estratégica de cooperação para o desenvolvimento sob a coordenação da Agência Turca de Cooperação Internacional (TİKA, no sigla em turco). Desde 2009, a Turquia tem sinalizado gradualmente um movimento rumo ao Oriente, tentando construir e consolidar uma aliança com a Rússia e a China. Se no início da era do AKP o governo turco trabalhou para melhorar as relações com a UE e evitar antagonizar-se com Washington, depois de 2009 e particularmente na sequência da tentativa de golpe de Estado em julho de 2016¹⁵, a política exterior de Erdoğan tem se fundamentado em uma forma conservadora e religiosa de nacionalismo, mas também na diversificação de parcerias econômicas e estratégicas¹⁶. Desde então, o presidente turco vem buscando mais autonomia perante a OTAN e os modelos de desenvolvimento liderados pelo Ocidente, e assumindo o que parece ser o final da ilusão europeia¹⁷.

Com Bolsonaro, a política externa do Brasil passou por uma de suas transformações mais dramáticas em décadas, produzindo rupturas no exterior e feridas internas que podem levar anos para serem sanadas pelos próximos presidentes e ministros das Relações Exteriores, e as próximas eleições

**A Turquia tem
sinalizado um
movimento rumo
ao Oriente,
tentando construir
uma aliança
com a Rússia
e a China**

14. Mesut Özcan: *Harmonizing Foreign Policy, Turkey, the EU and the Middle East*, Ashgate, Aldershot, 2008.

15. A mídia e o governo colocaram sob suspeita Fethullah Gülen, um pregador e empresário turco radicado nos EUA desde 1999. Houve também alegações por parte de Ancara de que as redes de inteligência de Washington teriam se envolvido na tentativa de golpe.

16. Z. Öniş: «Turkey and the Arab Revolutions: Boundaries of Regional Power Influence in a Turbulent Middle East» em *Mediterranean Politics* vol. 19 Nº 2, 2014, pp. 203-219.

17. Jana J. Jarbour: *La Turquie. L'invention d'une diplomatie émergente*, La Découverte, Paris, 2017.

presidenciais só ocorrerão no final de 2022. Em sua proposta eleitoral, intitulada Projeto Fênix, o então candidato Bolsonaro prometeu um novo Itamaraty a serviço dos valores associados ao que sua equipe denominou «o verdadeiro povo brasileiro». A guinada em sua política exterior foi confirmada com a nomeação de Ernesto Araújo, um diplomata de carreira que nunca havia chefiado uma representação no exterior, para comandar o Ministério das Relações Exteriores. Hoje, após dois anos de governo bolsonarista, inúmeros eventos, posicionamentos e declarações mostraram o que muitos especialistas têm chamado de uma diplomacia casuística e vergonhosa. Minha hipótese é que a administração atual representa o primeiro governo desde 1988 que rompeu os princípios normativos consagrados na Constituição brasileira ao associar a política exterior do país a um projeto de poder personalista e ultraconservador, afastado da diversidade e do pluralismo que fundamentam o pacto pela democratização pós-1988. Desde a redemocratização, os governos nunca foram homogêneos, e isso inclui o de Bolsonaro, mas sua administração foi a primeira a produzir uma ruptura nas narrativas e práticas da política exterior na trajetória contemporânea do país.

Diferentemente da Turquia, o Brasil reduziu drasticamente sua ambição regional e global: a saída da Unasul, relações bilaterais conflitantes com o presidente argentino Alberto Fernández, o rebaixamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) nas prioridades da política exterior, as perspectivas antiglobalistas em diversos fóruns das Nações Unidas (sobre direitos humanos, questões de gênero, direitos de povos indígenas e outros temas), o apoio a políticas de obstrução com relação às mudanças climáticas (negação, atraso, uso de *fake news*) e o fanatismo anti-China são apenas alguns exemplos. Sua administração foi implementando pouco a pouco uma estratégia de Estado pária, isolando o Brasil de esforços diplomáticos multilaterais regionais e globais. O caso recente da exclusão do Brasil da Cúpula da Ambição do Clima 2020 só veio a confirmar essa tendência.

Tanto o Brasil como a Turquia são potências regionais, mas o contexto regional no qual o Brasil se situa é muito menos conflitante e muito mais hegemônico pelos EUA. Isso pode ter gerado uma visão estratégica de longo prazo bem mais desenvolvida em Ancara do que em Brasília, ainda que ambos os países tenham sido governados por militares. No caso brasileiro, fatores políticos internos desempenharam um papel importante na redução da ambição geopolítica do país, uma ambição que havia crescido durante os governos do PT, mas que nunca contou com total adesão de elites locais estratégicas. Bolsonaro enterrou de fato essas ambições.

Hipóteses para compreender a mudança dessas ambições

Em primeiro lugar, Brasil e Turquia ilustram a atual guinada autoritária que ocorre mundialmente nas políticas domésticas em estreita relação com mudanças de poder internacional, tanto global como regionalmente. Erdoğan e Bolsonaro são exemplos claros de líderes que, apesar de terem sido legalmente eleitos, levantam bandeiras divisionistas, conservadoras e religiosas em sociedades complexas atravessadas por diversidade étnica e racial, além de projetos contraditórios de modernidade social. Os dois presidentes culpam os valores políticos liberais, subestimam as instituições democráticas e o multilateralismo, satisfazem a seus próprios círculos políticos e deixam de lado grupos sociais progressistas para justificarem seus respectivos projetos e ampliarem seu apoio popular. Muitas de suas decisões no campo da política exterior buscam conquistar os corações das audiências nacionais, ainda que algumas delas gerem efeitos negativos sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país. A comparação entre as trajetórias domésticas de ambos os países mostra semelhanças em vários aspectos, mas pelo menos uma diferença é clara: no Brasil, a trajetória do Estado de direito democrático e da gestão pluralista rumo a um modelo de governo que ameaça o *demos* e ignora organizações da sociedade civil ocorreu sob o comando de um novo líder; no caso turco, Erdoğan demonstrou uma flexibilidade oportunista ao se ajustar continuamente a um modelo de liderança autoritária que foi capaz de marginalizar os componentes liberais da coalizão de apoio e do processo decisório do governo.

Em segundo lugar, no campo internacional, ambos os líderes adotam políticas nacionalistas economicamente orientadas para o exterior, mas suas concepções do papel do Estado no desenvolvimento e interpretações da ordem mundial são bem diferentes. O presidente brasileiro e seu ministro da Economia, Paulo Guedes, parecem não ter aprendido as lições da crise financeira global de 2008 e, mesmo no contexto da atual pandemia, promovem uma visão neoliberal das relações entre Estado e mercado. Além disso, a visão de mundo de Bolsonaro é quase exclusivamente inspirada na hegemonia liderada pelos EUA, arraigada na defesa do cristianismo e no que Araújo classifica como os verdadeiros valores das sociedades ocidentais.

Erdoğan, ao contrário, implementa políticas regulatórias e de desenvolvimento mais condizentes com um modelo de capitalismo de Estado. Como afirma Mustafa Kutlay, a «economia política turca da última década parece adotar um novo paradigma com implicações na configuração das instituições

A visão de mundo de Bolsonaro é inspirada na hegemonia liderada pelos EUA, arraigada na defesa do cristianismo

domésticas»¹⁸. Isso pode representar uma mudança profunda na trajetória da Turquia, já que as ideias liberais dominaram até muito recentemente o pensamento político e econômico do país. Embora os governos tenham praticado alguma dose de intervencionismo nas décadas de 1960 e 1970, o Consenso de Washington exerceu forte influência nas políticas turcas entre os anos 1980 e a primeira década do século XXI.

Do ponto de vista comercial, no entanto, a Turquia mantém uma relação estreita com a Europa. Ainda que China e Rússia tenham fortalecido suas parcerias econômicas com a Turquia, em termos de *stocks*, os Países Baixos detêm a liderança com 19,9% do total dos investimentos estrangeiros, seguidos pelo Reino Unido com 14,9%. O Azerbaijão foi o responsável pelo maior investimento na Turquia entre janeiro e março de 2019, uma novidade para a história do país. Isso se deveu sobretudo ao lançamento da refinaria de petróleo STAR, operada pela estatal azerbaijana Socar. A entrada de investimentos estrangeiros diretos (IED) em 2019 foi de 8,4 bilhões de dólares, uma queda considerável em comparação com os 13 bilhões de 2018 (-35%). As ações de IED em 2019 foram de 165 bilhões de dólares, inferiores aos 188 bilhões de 2010. Entre os setores turcos que atraem as maiores parcelas de IED, incluem-se os de finanças, comércio atacadista e varejista, e indústria¹⁹.

No Brasil, o comércio internacional é mais diversificado. Além disso, o Brasil é hoje o nono maior receptor mundial de IED em termos de renda (era o sétimo em 2018) e o primeiro da ALC. Os *stocks* de IED atingiram 640 bilhões de dólares no final de 2019, quando os investidores foram atraídos especialmente pelos setores de extração de petróleo e gás, e elétrico. A China aumentou sua capacidade de investimento no Brasil durante o *boom* de IED entre 2009 e 2011. De 2005 a 2019, empresas chinesas investiram 131,1 bilhões de dólares na América Latina e Caribe, montante que representou aproximadamente 10,7% de todo o IED realizado pelo país asiático no mundo. Nesse mesmo período, o Brasil recebeu 60,4 bilhões desse total, praticamente a metade de todo o IED chinês na região²⁰.

Em terceiro lugar, quanto a aspectos geopolíticos, a aposta turca em uma alternativa ao mundo ocidental parece estar associada às mudanças em seu modelo político e econômico. A aposta do Brasil em uma mudança rumo à diversificação, particularmente durante as administrações do PT,

18. M. Kutlay: «Politics of New Developmentalism: Turkey, BRICS and beyond» em Emre Ersen e Seckin Kostem (eds.): *Turkey's Pivot to Eurasia*, Routledge, Londres, 2019.

19. UNCTAD: *World Investment Report 2020*, disponível em <https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf>.

20. Ibid.

não prosperou. A criação de uma alternativa de segurança ao mundo ocidental era impossível durante e após a Guerra Fria, principalmente porque o Brasil se situa na área de influência direta dos EUA, mas também devido à oposição interna dos principais membros da elite estratégica, que sempre consideraram o país «outro Ocidente», ao mesmo tempo diferente e parte do mundo ocidental. Quando os governos pensaram em alternativas de política exterior – nas décadas 1960, 1970 e, mais recentemente, durante as administrações do PT –, elas estiveram associadas a desenvolvimento econômico, oportunidades e negociações comerciais, e diversificação de alianças com outras potências do Sul.

É verdade que os momentos históricos desses dois modelos de política exterior são diferentes: o Brasil apostou na graduação autônoma em um momento histórico no qual a economia política internacional e a dispersão de poder facilitavam estratégias emergentes sem muitos riscos à segurança, ao passo que a Turquia implementa suas atuais decisões de política exterior em um contexto regional em que a geopolítica tem muito mais relevância e em uma conjuntura na qual a concentração de poder é muito maior que sua dispersão. A Turquia parece contar com mais coesão interna entre sua elite estratégica, ainda que tal coesão se fundamente em estruturas de governo mais autoritárias e menos democráticas. No passado, as considerações sobre o desenvolvimento haviam exercido menos influência sobre a política exterior turca. Durante a Guerra Fria, especialmente por ter se aliado ao bloco ocidental e desempenhado um papel estratégico para conter as pressões da União Soviética na região, as questões relacionadas com o desenvolvimento social pareciam pesar menos na política exterior turca. Hoje, isso não aparenta mais ser assim.

Atualmente, a elaboração de uma estratégia de diversificação econômica também possui claras implicações estratégicas e geopolíticas. A definição de padrões tecnológicos está estreitamente ligada a disputas geopolíticas, como no caso da tecnologia de internet 5G. A Turquia parece trilhar hoje um caminho geopolítico mais próximo da China que dos EUA. O Brasil simplesmente não tem rumo. Considerando o cenário atual, é possível especular se a presença do Brasil no grupo dos BRICS é sustentável e se a Turquia poderia ou não ser uma boa substituta geopolítica do gigante sul-americano. Em termos regionais, uma eventual saída do Brasil implicaria não somente a perda do status político de «gigante» para este país, mas também um abandono da América Latina deste grupo geopolítico de poder. ▣

Pacto verde e «Doutrina Sinatra»

*Qual sua importância para
a América Latina?*

José Antonio Sanahuja

A transição ecológica e a autonomia estratégica são dois eixos ao redor dos quais gravita um amplo programa de transformação da União Europeia, em seu próprio desenvolvimento social e econômico, e em relação ao restante do mundo. As relações entre a América Latina e a Europa deveriam se reorientar sobre essa base, em uma conjuntura caracterizada pela crise da globalização e pela contestação da ordem internacional liberal.

A União Europeia diante da pandemia: crise e relançamento do projeto europeu

Em meados de março de 2020, a União Europeia foi surpreendida pela explosão de uma pandemia cuja gravidade não se soube ou não se quis ver, seja por negligência ou arrogância, e que foi mal interpretada inicialmente como um distante problema asiático. Bruxelas se mostrou impotente diante da reação desordenada e angustiada das capitais em um «salve-se quem puder» de fechamento de fronteiras – algo que o Acordo de Schengen permite em situações de crise –, confinamentos descoordenados e acumulação unilateral de respiradores e outros insumos de saúde.

José Antonio Sanahuja: é catedrático de Relações Internacionais na Universidade Complutense e professor da Escola Diplomática da Espanha. Atua como diretor da Fundação Carolina e assessor especial para a América Latina e o Caribe do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da União Europeia, Josep Borrell. E-mail: <sanahuja@cps.ucm.es>.

Palavras-chave: covid-19, Doutrina Sinatra, Pacto Verde Europeu, América Latina e Caribe, União Europeia.

Nota: o autor se expressa aqui a título individual, e aplicam-se a este artigo as habituais isenções de responsabilidade. A versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução de Luiz Barucke.

A falta de capacidade para apoiar os Estados membros e os países vizinhos contribuiu para gerar uma imagem de crise, fragmentação e irrelevância. Ao receber uma ajuda emergencial da China, o presidente da Sérvia e ultranacionalista Aleksandar Vučić disse à mídia que «a solidariedade europeia não existe. Foi um conto de fadas que não saiu do papel»¹. Dias depois, aviões militares russos chegavam à cidade italiana de Bérgamo com equipamentos de descontaminação, o que provocou reações de descontentamento na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e nas instituições da União. Foram provavelmente as piores horas de uma UE que já antes da pandemia era questionada por várias vozes internas e externas, particularmente, por discursos nacionalistas e de extrema direita em ascensão.

Mas em um olhar retrospectivo, o desempenho da UE diante da pandemia merece um julgamento menos severo. Perante uma crise de magnitude difícil de prever, sem competências em matéria de saúde – que pertencem aos Estados membros – e com meios muito limitados para a gestão de crises, não era de esperar que Bruxelas reagisse de forma diligente e acelerada despachando aviões carregados de máscaras ou adotando em questão de dias uma política sanitária comum não contemplada nos tratados. Onde havia capacidade instalada, as reações foram outras, embora talvez menos visíveis, mais complexas e com as dificuldades para a tomada de decisões apresentadas pelos mecanismos decisórios de uma UE com procedimentos e poderes distribuídos entre a Comissão, o Conselho, o Parlamento e os Estados membros, além de uma autoridade monetária independente. Em muitos aspectos, ao expor os pontos fracos da UE, a pandemia de covid-19 induziu uma resposta geopolítica enérgica que combina uma ampla transformação social para si mesma, com a afirmação de uma maior autonomia estratégica ante o cenário internacional.

Diante da pandemia, foi do Banco Central Europeu (BCE) que surgiram as primeiras respostas: após o «apagão» parcial das economias em decorrência dos confinamentos e o colapso dos mercados financeiros, o BCE atuou de modo rápido e coordenado com os principais bancos centrais do mundo, realizando uma resposta sem precedentes. No âmbito monetário, foi lançado em 18 de março um programa temporário de compras emergenciais em caso de pandemia (PEPP, na sigla em inglês) no total de 750 bilhões de euros até o final de 2020 que se somava aos já vigentes desde a crise do euro. Em matéria fiscal, os ministros de Finanças concordaram, em 23 de março, em ativar a «cláusula de escape» do Pacto de Estabilidade, suspendendo assim os limites para o déficit fiscal. Também foi aprovado

1. «Presidente serbio elogia a China y lamenta la inexistente solidaridad europea» em *La Vanguardia*, 16/3/2020.

um programa de garantias do Banco Europeu de Investimento (BEI) de 25 bilhões de euros, com capacidade de respaldar financiamento para o tecido empresarial e as pequenas empresas em 200 bilhões, além de um novo instrumento temporário de apoio aos programas de desemprego dos Estados membros (SURE, na sigla em inglês). Finalmente, acordou-se em abrir a janela do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEDE), um fundo de resgate criado em 2012 motivado pela crise do euro como um tipo de «FMI europeu» que, diante da covid-19, poderia chegar a 2% do PIB de cada Estado membro². Dada a natureza exógena da crise, foi decidido que os recursos não implicariam condicionalidades – a chegada dos «homens de preto» e medidas de austeridade – nesse caso, mas o inevitável estigma financeiro que supõe recorrer a esse instrumento, como ocorre com o FMI, foi um fator de dissuasão para seus potenciais usuários.

Contudo, já se havia assumido no Conselho Europeu de 9 de abril que essas medidas teriam um impacto fiscal limitado e que, diante da magnitude da crise, seria necessário reforçar o orçamento plurianual da União (*Multiannual Financial Framework*, ou MFF) com um grande fundo europeu de recuperação, como vinham reivindicando os Estados mais afetados. Em 21 de julho de 2020, na segunda negociação mais longa de sua história, o Conselho Europeu anunciou um pacote de 1,8 trilhão de euros que incluía o novo MFF 2021-2027 de 1,1 trilhão e o programa de recuperação «Próxima Geração» de 750 bilhões adicionais – 390 bilhões em subvenções e 360 bilhões em empréstimos com condições bastante favoráveis –, com execução entre 2021 e 2023. Cabe destacar que esse fundo é um instrumento de investimento que deve contribuir para preservar a resiliência e a coesão social e territorial, e, sobretudo, impulsionar uma mudança de modelo econômico, mais verde e digital. Tratava-se assim de responder à pandemia e, ao mesmo tempo, tornar realidade o Pacto Verde Europeu, que é a estratégia de governo da UE desde 2019, como será detalhado.

Entre os antecedentes desse acordo, cabe mencionar a proposta inicial da Espanha, com a qual ressurgia a velha ideia de compartilhar riscos por meio da mutualização de dívida, financiada com bônus perpétuos³, e o importante acordo franco-alemão que, ao mesmo tempo, a redimensiona e torna viável. Isso supôs uma mudança fundamental na postura alemã, até então relutante à dívida comum. Foi fundamental nessa mudança a sentença do Tribunal Constitucional alemão de 5 de maio, que colocou

2. Conselho da UE: «Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the Covid-19 Pandemic», comunicado de imprensa N° 223/20, 9/4/2020.

3. Martin Sandbu: «The Merits of Spain's Proposed Recovery Fund are Irrefutable» em *Financial Times*, 21/4/2020.

em questão a proporcionalidade do programa de compra de ativos do BCE iniciado em 2015 por seu então presidente Mario Draghi e lembrou que não era possível recorrer de maneira desproporcional a essa instituição, descartando a política fiscal e as transferências a outros Estados membros. Para o Executivo de Angela Merkel, esse pôde ser o momento da verdade, após resistir durante anos a mutualizar dívida e a uma «união de transferências»⁴. Mas, como assinala Jürgen Habermas, é possível que tenha havido razões mais profundas para essa guinada, relacionadas com a ameaça representada pela ascensão da ultradireitista Alternativa para a Alemanha (AfD, na sigla em alemão), que leva Merkel e a centro-direita alemã, temerosas dessa ascensão, a aceitarem um maior aprofundamento do processo de integração europeu⁵.

Em suma, foi uma crise inesperada e sem precedentes, unida à mudança do eixo franco-alemão, o que possibilitou um salto federal inimaginável apenas seis meses antes e que supõe vincular orçamento, impostos e eurobônus, iniciando o caminho rumo a um tesouro comum. Apesar de seu caráter temporário, o fundo de recuperação está ligado ao orçamento. Ele será financiado com emissões de dívida comum em uma escala sem precedentes e em seis anos, a amortizar em 2058, ainda que mais da metade desses recursos sejam transferidos aos Estados membros como subvenções, não como empréstimos. Com os mercados financeiros globais passando por um visível excesso de liquidez e em busca de novos ativos seguros, o atrativo dos bônus europeus e sua qualificação AAA é inquestionável: a demanda pelos primeiros bônus europeus para financiar o instrumento SURE – com emissões de quase 40 bilhões até novembro de 2020 – foi 13 vezes superior à oferta. Para assegurar a devolução dos novos eurobônus, os recursos próprios da UE são ampliados com novos impostos, alguns deles vinculados ao Pacto Verde Europeu: sobre os plásticos descartáveis (2021), sobre o sistema de comércio de emissões e, talvez, a «taxa Google» sobre as transações financeiras, além da nova tarifa externa sobre o carbono (2023)⁶. E se esses impostos não forem aprovados, os Estados membros precisarão aumentar suas

Foi uma crise sem precedentes, o que possibilitou um salto federal inimaginável apenas seis meses antes

4. Victor Mallet, Guy Chazan e Sam Fleming: «The Chain of Events that Led to Germany's Change of Mind over Europe's Recovery Fund» em *Financial Times*, 22/5/2020.

5. J. Habermas: «El giro de Merkel en política europea y el proceso de unificación» em *CTXT*, 25/10/2020.

6. «The EU's Leaders Have Agreed on a €750bn Covid-19 Recovery Package» em *The Economist*, 21/7/2020.

contribuições diretas, o que é um poderoso incentivo para a fiscalidade comum. Embora a dívida mutualizada seja a futuro, esse acordo pode ser visto como um verdadeiro «momento hamiltoniano» na construção europeia⁷.

Diante da mudança, a resistência dos denominados «países frugais» (Áustria, Dinamarca, Países Baixos e Suécia) fica como um dado menor, além das concessões procedimentais sobre o uso dos fundos exigidos por esses países e alguns ajustes nas cifras. Mais relevante foi a ameaça de veto da Hungria e da Polónia à aprovação do Fundo de Recuperação pelo fato de esses desembolsos estarem condicionados à vigência do Estado de direito, mas, quando se levantou a possibilidade de aprovar o fundo fora do marco da UE, ambos os países cederam.

Crise de globalização e ordem internacional em disputa: aprendizagens para a UE

Não seria correto atribuir esse impulso transformador apenas ou principalmente à pandemia de covid-19. Desde a crise financeira global de 2008, se não antes, a UE enfrenta uma série de crises – algumas delas de carácter existencial – que se inscrevem, por sua vez, na crise mais ampla da globalização e da ordem liberal internacional⁸. De fato, a crise do euro revelou sérias deficiências na construção da união monetária, atribuíveis em parte à visão ordoliberal dominante na Alemanha e no sul da Europa. Essa visão levou a uma onda autodestrutiva de cortes sob o *slogan* equivocado de «austeridade expansiva», que evocava o nefasto «ajuste com crescimento» da crise da dívida da década de 1980. Isso induziu a um círculo vicioso de recessão e questionamento da UE e de suas políticas, levou a um visível retrocesso em sua coesão social e territorial, apesar de ela ser um dos objetivos do bloco, e agravou a desafeição, o nacionalismo e o euroceticismo. Em 2016, o então presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, afirmou que «nunca antes havia visto governos nacionais tão debilitados pelas

7. Em referência à assunção das dívidas de guerra dos Estados como dívida federal após a independência dos Estados Unidos em 1790, iniciativa do primeiro secretário do Tesouro, Alexander Hamilton, que a considerou «um poderoso cimento de nossa União». Xavier Vidal-Folch: «La UE acelera su salto federal» em *El País*, 13/12/2020.

8. J.A. Sanahuja: «Las cuatro crisis de la Unión Europea» em Manuela Mesa (coord.): *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, CEIPAZ, Madrid, 2012; J.A. Sanahuja: «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos» em M. Mesa (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*, CEIPAZ, Madrid, 2017.

forças populistas e paralisados diante do risco de sair derrotados nas próximas eleições» no discurso sobre o estado da União⁹. Por sua vez, o colunista Wolfgang Munchau falou de um «momento Maria Antonieta», referindo-se a elites – da UE e de outras regiões – insensíveis ao dano causado à sociedade, aferradas ao capital especulativo e incapazes de reagir¹⁰.

Foi possivelmente em 2016 que se começou a tomar consciência do dano causado e de suas graves consequências políticas. Contribuíram para isso fatos traumáticos como o referendo do Brexit e as eleições nos EUA em 2016, cujo resultado não respondia à visão dessas elites; o apertado resultado das eleições presidenciais na França em 2017, em que Marine Le Pen, candidata da Frente Nacional, esteve muito perto da vitória; e o auge da extrema direita na Europa central. A crise dos refugiados sírios de 2015, mais uma crise de governança europeia que de natureza migratória, significou um novo momento existencial para a UE e mostrou até que ponto essa questão estava envenenando a política europeia, impulsionando a ascensão da ultradireita e de outras forças populistas, em particular, no Grupo de Visegrado. No mesmo discurso de 2016 já mencionado, Juncker reivindicou «uma Europa que protege» diante dos riscos da globalização. Ante a crise social do sul da Europa, a zona do euro precisou moderar a política de austeridade, suavizando as exigências de controle de déficit, além do maior ativismo do BCE. E, diante do Brexit, a UE começou a negociar com unidade e firmeza.

No entanto, apesar da elaboração de «livros brancos» e outros exercícios de reflexão análogos¹¹, a UE não tinha conseguido articular uma resposta coletiva a esses desafios nem a outros mais amplos como a crise da globalização e da ordem internacional liberal. Em matéria econômica, o surgimento de um novo modelo produtivo baseado na robotização, na automatização e na digitalização que, por um lado, incentiva uma retração das cadeias globais de abastecimento e dinâmicas de realocização (*reshoring* e *nearshoring*) e, por outro, revela o atraso tecnológico da UE. Em matéria ambiental, a ascensão dos partidos verdes em países como França ou Alemanha, e a assunção da agenda ambiental por líderes da

Ante a crise social do sul da Europa, a zona do euro precisou moderar a política de austeridade

9. J.-C. Juncker: *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, UE, Bruxelas, 14/10/2016.

10. W. Munchau: «The Elite's Marie Antoinette Moment: Right Response Is to Focus on Financial Sector and Inequality» em *Financial Times*, 27/11/2016.

11. Comissão Europeia: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*, COM(2017) 2025, Bruxelas, 1/4/2017.

direita liberal como Emmanuel Macron e Angela Merkel mostravam a demanda social por respostas à emergência climática e à impossibilidade de universalizar os padrões de produção e consumo próprios de uma globalização desenfreada. Em matéria social e política, a UE enfrentava a necessidade de reconstruir o contrato social vigente e enfrentar a crescente desafeição dos cidadãos e o fortalecimento da ultradireita. Com relação à ordem internacional, a impugnação do multilateralismo, o crescente nacionalismo econômico e as «guerras comerciais» do governo de Trump, seu evidente desprezo à UE, a ascensão do «internacionalismo reacionário» em escala global e a maior concorrência geopolítica e instabilidade sistêmica forçaram a UE a deixar para trás sua tradicional aproximação cosmopolita com a globalização em favor de uma visão mais cautelosa e defensiva sobre a ordem internacional e seu entorno mais imediato no Mediterrâneo, nos Balcãs e no leste da Europa.

O Pacto Verde Europeu: resposta à emergência climática e novo modelo socioeconômico

A resposta europeia se articulou, em pouco tempo, em torno de dois eixos inter-relacionados. Por um lado, o lançamento do Pacto Verde Europeu como programa de governo da Comissão Europeia presidida por Ursula von der Leyen em julho de 2019 e como proposta detalhada em dezembro do mesmo ano¹². Por outro, o surgimento da necessidade de uma maior «autonomia estratégica» da UE, já proposta na Estratégia Global da UE (EUGS, na sigla em inglês) de 2016 por iniciativa da então alta representante Federica Mogherini¹³ e que, a partir de 2019, seu sucessor Josep Borrell converterá no elemento central da política exterior da União. Nas palavras de Max Bergmann, trata-se de um «despertar geopolítico» da UE¹⁴.

12. U. von der Leyen: «Discurso de abertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo», Estrasburgo, 16/7/2019; Comissão Europeia: *El Pacto Verde Europeo*, COM(2019) 640 final, Bruxelas, 11/12/2019.

13. UE: *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Bruxelas, 6/2016. V. tb. J.A. Sanahuja: «The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis» em Zhaklin V. Yaneva e Marzia Scopelliti (eds.): *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, Routledge, Londres, 2019.

14. M. Bergmann: «Europe's Geopolitical Awakening: The Pandemic Rouses a Sleeping Giant» em *Foreign Affairs*, 20/8/2020.

É importante esclarecer que o Pacto Verde Europeu não é somente uma política setorial de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, ou de cuidado com a biodiversidade. Segundo a Comissão, trata-se de uma estratégia integral para «transformar a UE em uma sociedade equitativa e próspera, com uma economia moderna, eficiente no uso dos recursos e competitiva», priorizando a dimensão humana de maneira «justa e integradora». A dimensão sociopolítica do Pacto é expressamente reconhecida: o objetivo é recuperar a confiança dos cidadãos e «associar os cidadãos em toda sua diversidade com as autoridades (...) e os setores econômicos»¹⁵.

Trata-se de um programa de grande ambição e potencial transformador. Ele parte de uma Lei do Clima para atingir a neutralidade climática em 2050 e de diferentes iniciativas para a descarbonização do *mix* de energia via fontes renováveis, como a solar fotovoltaica, a eólica marinha e o hidrogênio verde; o trânsito rumo à economia circular, menos intensiva em recursos naturais; um programa maciço de reabilitação de edifícios para melhorar seu isolamento; a aposta pela mobilidade sustentável e inteligente; uma estratégia de conservação da biodiversidade e da reforma da agricultura e do uso do solo, com a estratégia «da fazenda ao prato». Para isso, serão implementadas medidas de fiscalidade «verde» e corretoras do mercado com a reforma do sistema de comércio de direitos de emissão. Em um contexto altamente financeirizado e ante uma visível «armadilha de liquidez» com juros negativos, assume-se a necessidade de reorientar o sistema financeiro e o capital privado para a transição ecológica, com o papel central do investimento público massivo¹⁶. Também são contempladas medidas para aliviar os custos do ajuste, como o que terão de enfrentar, em um exemplo frequente, os mineiros de carvão na Polônia e em outros países da Europa Central, que perderão seus empregos e precisarão de alguma saída para trabalhar. Finalmente, de maneira explícita, o Pacto Verde propõe uma ampla estratégia de política industrial em setores como de energia, tecnologias digitais ou automobilística, incentivando a eletromobidade. Com isso, a UE responde às dinâmicas de desglobalização centrando-se na reconversão produtiva e no crescimento de seu próprio mercado interno, assumindo que já entrou em um novo ciclo econômico global de retração das cadeias produtivas. Por isso, como se verá, o Pacto Verde serve às aspirações de autonomia estratégica da UE.

O Pacto Verde Europeu não é somente uma política setorial de mitigação e adaptação às mudanças climáticas

15. Comissão Europeia: op. cit., p. 2.

16. Gita Gopinath: «Global Liquidity Trap Requires a Big Fiscal Response» em *Financial Times*, 2/11/2020.

Tudo que foi mencionado integra elementos presentes nas propostas progressistas do *Green New Deal* [Novo Pacto Verde] sobre desfinanciarização, investimento e dívida pública, geração de emprego e «transição justa»¹⁷. Mas o Pacto Verde Europeu também é o resultado de compromissos entre governos, atores privados e as forças políticas dominantes da UE, particularmente a centro-direita que assumiu a Presidência da Comissão e man-

O Pacto Verde é uma estratégia de financeirização do desenvolvimento e da transição ecológica

tém maioria no Parlamento Europeu. Como assinala Daniela Gabor, o Pacto Verde é em boa medida uma estratégia de financeirização do desenvolvimento e da transição ecológica, o que a autora denomina «Consenso de Wall Street». Dessa forma, mais que nos bancos públicos, o protagonismo se situa nas finanças privadas, com o Estado ocupando papel subsidiário como garantidor e redutor de riscos. São propostas para isso novas fórmulas de associação público-privada

buscam assegurar a realização do capital por meio de emissões de bônus verdes e investimentos em energias renováveis segundo uma taxonomia de finanças sustentáveis e critérios ambientais, sociais e de governança corporativa (ASG), cuja definição cabe em parte ao próprio setor financeiro¹⁸. Dessa forma, o que estaria em jogo é assegurar a viabilidade da globalização financeira diante da ascensão dos movimentos em favor da justiça climática e de um «novo pacto verde»¹⁹.

O Pacto Verde Europeu tem também uma importante dimensão exterior, dada a natureza global da emergência climática. Promover a transição ecológica e, em particular, o Acordo de Paris, deverá ser uma meta central na política exterior e de segurança da UE, e, com relação a essa última, um reconhecimento da emergência climática como ameaça e fonte de instabilidades. Isso suporá uma diplomacia ambiental mais determinada nos fóruns multilaterais e nas relações bilaterais com os EUA, China, outros sócios na vizinhança, África, Ásia e América Latina, tanto em âmbitos inter-regionais como bilaterais, para estabelecer «alianças verdes» que incentivem maior ambição nos objetivos de descarbonização e neutralidade climática²⁰. Como mencionado, também é contemplada uma tarifa externa para tributar importações intensivas em carbono. Em suma, tal abordagem utilizaria o peso

17. Ver Ann Pettifor: *The Case for a New Green Deal*, Verso, Londres, 2019; e David Roberts: «The Green New Deal, Explained» em *Vox*, 30/4/2019.

18. Comissão Europeia: «Taxonomy: Final Report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance», Bruxelas, 3/2020.

19. D. Gabor: «The Wall Street Consensus» em *SocArXiv*, 2/7/2020.

20. Wulf Reiners e Sven Grimm: «The European Green Deal Must Turn Global» em *The Current Column*, German Development Institute, 14/12/2020.

econômico da UE para promover padrões ambientais mais exigentes nas cadeias de valor mundiais, em um exemplo do que Anu Bradford chama de o «poder regulatório» da UE e que constitui uma das manifestações mais notáveis, embora pouco visíveis, do papel da União nos assuntos mundiais²¹.

A liderança climática já fazia parte da narrativa e da identidade internacional da UE, mas isso suscita problemas de coerência de políticas, em matéria de comércio ou financiamento do desenvolvimento. Os objetivos climáticos deverão supor 40% das alocações do instrumento financeiro da cooperação destinadas ao desenvolvimento da UE para o MFF 2021-2027, que deverá assim abandonar os projetos de combustíveis fósseis e se concentrar em fontes renováveis e maior eficiência. Eles também abrangem a política comercial, como ilustram os debates sobre o Acordo UE-Mercosul e o desmatamento da Amazônia. O Pacto Verde Europeu defende a necessidade de adicionar aos futuros acordos de associação da UE um compromisso vinculante com a ratificação e a aplicação coletiva do Acordo de Paris, a modo de cláusula ambiental análoga à cláusula democrática incluída obrigatoriamente em todos os acordos da UE com outros países desde a década de 1990²².

Buscando um lugar no mundo: autonomia estratégica e «Doutrina Sinatra»

A deterioração do ambiente estratégico na vizinhança, o declinante compromisso dos EUA com a OTAN, os processos de mudança de poder, o surgimento de novos riscos nos âmbitos climático e tecnológico, e o retrocesso da ordem internacional liberal e da democracia em escala mundial levaram a UE a uma profunda revisão de sua EUGS. Sua primeira versão, «Uma Europa segura em um mundo melhor», elaborada em 2003 sob a direção de Javier Solana como alto representante, mostrava uma visão confiante e otimista da globalização e das possibilidades de levar ao plano multilateral o *ethos* cosmopolita e a prática de governança multinível da UE. Lançada em 2016 por Mogherini, a nova EUGS descrevia um mundo hostil e relutante a ser reformado, «mais interconectado, disputado e complexo», no qual a própria existência da UE estava em questão, e reivindicava «uma Europa mais forte» e mais autônoma. Em parte, essa mudança de perspectiva refletia a ascensão da extrema direita

21. A. Bradford: *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford UP, Oxford, 2020, p. 207.

22. J.A. Sanahuja: «Acordo Mercosul-UE: por uma cláusula ambiental vinculativa» em *Folha de S. Paulo*, 16/10/2020.

na UE e a difusão ao centro político de seus discursos de securitização das migrações ou das relações internacionais.

Mas o mais relevante era a revisão das relações da UE com os EUA, que estavam demolindo o sistema multilateral com a administração Trump, e com uma China que se mostrava mais nacionalista, assertiva e autoritária. Ao falar de uma «Comissão geopolítica», a presidenta Von der Leyen reconhecia basicamente que não se podia seguir dando como certa a ordem internacional liberal; e que a UE não podia ignorar a política de poder e a concorrência interestatal.

A pandemia de covid-19 também foi um catalisador do debate sobre a autonomia estratégica e a relação com a China ao revelar a extraordinária dependência que a UE tinha das cadeias de abastecimento transnacionais, especialmente as originadas no país asiático. Na primeira onda da pandemia, descobriu-se que a UE não produzia medicamentos essenciais (como o paracetamol) ou respiradores, e que ela se viu desarmada diante da «diplomacia de máscaras» realizada pela China. Tudo isso suscitou um intenso debate – novamente, com fortes matizes securitários – sobre o imperativo estratégico de recuperar capacidades industriais autônomas²³.

A princípio, nas palavras do alto representante Borrell, o propósito da autonomia estratégica da UE seria evitar «ver-se aprisionada» entre os EUA e a China diante das pretensões desses atores de estabelecer um sistema internacional baseado em uma nova bipolaridade ou uma reedição da Guerra Fria²⁴.

**A UE deve ser capaz
de «agir à sua
maneira», razão pela
qual se fale de uma
«Doutrina Sinatra»
– em referência
à canção «My Way» –**

dição da Guerra Fria²⁴. Cabe precisar que essa expressão foi parte de discursos nacionalistas ou eleitoreiros, mas não responde à realidade de profunda interdependência que caracteriza as relações de ambos os atores entre si e com o restante do mundo²⁵.

Para isso, segundo Borrell, a UE deve ser capaz de «agir à sua maneira», razão pela qual se fale de uma «Doutrina Sinatra» – em referência à canção «My Way» –, embora outros meios prefiram chamar de «doutrina Borrell»²⁶. Isso supõe ver o mundo com lentes próprias, defender seus valores e interesses, e «falar a linguagem do poder», como outras

23. J. Borrell: «The Post-Coronavirus World is Here Already», resumo de políticas, European Council on Foreign Relations, 4/2020.

24. J. Borrell: «La doctrina Sinatra» em *Política Exterior* Nº 197, 2020.

25. J.A. Sanahuja: «¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización» em *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 Nº 2, 4-6/2020.

26. J. Borrell: «La doctrina Borrell» em *Le Grand Continent*, 14/12/2020.

potências, utilizando melhor os instrumentos que a UE possui, particularmente, a influência (*leverage*) que supõe seu mercado interno.

Soberania ou autonomia estratégica – os dois termos são utilizados indistintamente – é um conceito que alude à condição de ator (*actorness*) da UE e a sua agência, e permite que a UE possa proceder de forma autônoma e escolher se age ou não, quando e em que áreas, com países afins. A autonomia estratégica implica a capacidade tanto de decidir como de implementar decisões de uma maneira autônoma. Ela não se refere à autossuficiência, mas a contar com os meios e as ferramentas para reduzir a dependência do exterior em áreas consideradas estratégicas, como a política exterior e de segurança, a economia ou a energia. Cabe acrescentar que os pré-requisitos para a autonomia estratégica seriam a visão estratégica comum, a vontade política – um termo que aqui sugere a possibilidade de tomar decisões por parte de um ator político complexo, como a UE – e as capacidades autônomas para atuar²⁷.

A visão comum está sendo desenvolvida por meio de um «compasso estratégico» que comporta uma análise comum de ameaças e riscos, e um diálogo com as estratégias nacionais de segurança e defesa, que se pretende concluir em 2022. Enquanto isso, reaparecem velhos dilemas estratégicos da Europa, em particular, com relação ao vínculo transatlântico, entre norte e sul, e perante a Rússia e o leste da Europa. Por exemplo, a chamada «Doutrina Macron» faz uma leitura da autonomia estratégica, seja em defesa ou em política industrial, mais autossuficiente, fechada e protecionista, com ecos neogaullistas²⁸. Na Alemanha, a ministra de Defesa Annegret Kramp-Karrenbauer respondeu lembrando a importância do vínculo atlântico. O próprio Borrell destacou que reforçar vínculos com outros países e regiões, com posições próprias, fortalece a autonomia estratégica da UE, não o contrário. E, nesse debate, surge novamente uma evidência: a UE e seus Estados membros precisarão assumir mais custos, políticos e em orçamento e recursos, se realmente quiserem atingir esse objetivo.

Essas lentes próprias da «Doutrina Sinatra» já oferecem um novo olhar sobre a China, mais receoso e exigente que antes. O mesmo alto representante descreve em termos muito duros a evolução da política mundial chinesa, antes promotora de uma «ascensão harmoniosa» e agora mais expansionista e militarista em sua vizinhança, particularmente no mar da China

27. Suzanna Anghel: «Strategic Sovereignty for Europe», European Parliament Research Service PE 652.069, 9/2020. V. tb. Giovanni Grevi: «Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power», relatório para discussão, European Policy Center, 19/7/2019.

28. «La doctrina Macron. Una entrevista con el presidente francés» em *Le Grand Continent*, 16/11/2020.

Meridional, e mais agressiva em suas formas, com a diplomacia dos «lobos guerreiros». A isso, somam-se seu autoritarismo, agora reforçado com novas tecnologias e mais visível em Hong Kong; sua posição revisionista com relação ao multilateralismo; e sua expansão econômica e busca da liderança tecnológica, que já afeta interesses ocidentais, especificamente da UE²⁹.

Essa proposição, mais firme e crítica, mas também mais argumentativa, não deve ser equiparada ao discurso da administração Trump, que culpabiliza a China. Nos EUA, o *China bashing* [o «golpe» chinês] é parte de uma guinada para a ultradireita dos republicanos e serviu para legitimar uma política danosa de confrontação, guerras comerciais e «desconexão» econômica. Na UE, o resultado é uma estratégia mais sutil e complexa, na qual a China é considerada um competidor econômico e rival sistêmico, mas importante sócio no comércio e na cooperação, com objetivos em comum diante das mudanças climáticas ou da luta contra a covid-19, e em negociações nas quais será preciso encontrar saídas equilibradas para os interesses de ambas as partes. A partir dessa visão, a UE renovou sua estratégia com relação à China em março de 2020 (a anterior datava de 2016)³⁰ e, desde então, vem mantendo diversas reuniões de alto nível para redefinir o relacionamento mútuo. A UE também revisou várias políticas para enfrentar a desinformação procedente da China, combater seu «multilateralismo seletivo», exigir do país reciprocidade no acesso aos mercados, no tratamento do investimento e nas ajudas públicas, e evitar que os investimentos de empresas chinesas afetem interesses fundamentais da UE. Nesses aspectos, a UE se aproxima à visão anunciada pela administração Biden e propõe renovar o vínculo transatlântico para defender a ordem liberal internacional – particularmente, com a proposta de Biden de uma cúpula de democracias – e uma agenda comum perante a China em tecnologias críticas³¹.

Quanto à tomada de decisões, a «Doutrina Borrell» aborda muitos aspectos já tratados na EUGS em 2016: as políticas exterior, de segurança e de defesa requerem unanimidade por serem competências dos Estados membros e de construção intergovernamental. Para que tenham eficácia, elas necessitam da maioria qualificada, o que Borrell reivindica, ainda que seja possível avançar com um maior uso dos recursos de geometrias variáveis e cooperação estruturada, abstenção construtiva e a própria iniciativa do alto representante e do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). Para «falar

29. J. Borrell: «La doctrina Sinatra», cit., p. 48.

30. Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança: «EU-China: A Strategic Outlook», JOIN(2019) 5 final, Bruxelas, 13/3/2019.

31. Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança: «A New EU-US Agenda for Global Change», JOIN(2020) 22 final, Bruxelas, 2/12/2020.

com a linguagem do poder», também é necessária uma ação mais integrada e coerente por parte do SEAE e da Comissão, ainda dominada por uma atuação tecnocrática e fragmentada em «silos»: em comércio, cooperação para o desenvolvimento, clima, energia ou migrações. Como consequência da divisão de competências na própria Comissão, a coerência e a direção política do conjunto por parte do SEAE e do alto representante ainda não estão asseguradas.

A autonomia estratégica remete a uma agenda de capacidades mais ampla, em assuntos como os regimes de sanções – com inovações como as aplicáveis a responsáveis por ciberataques – e a defesa comercial. Ela se estende à defesa, com diversas iniciativas cuja análise vai além dos limites deste artigo, e abarca, finalmente, o conjunto das políticas da UE: em energia, comércio e inclusive o papel do euro como moeda de reserva. Também incidem o Pacto Verde Europeu e as estratégias digital e de política industrial da União, que são propostas de forma expressa com a visão geopolítica da soberania europeia³². Mais que a falta de capacidades materiais, os limites se encontram na fragmentação de políticas e da falta de acordo no seio da UE, como ilustra o caso da tecnologia 5G.

Uma UE geopolítica e as relações com a América Latina e o Caribe

O que significa, na América Latina e no Caribe, uma UE geopolítica e uma maior autonomia estratégica? Como se implementa a «Doutrina Sinatra» nas relações birregionais? Ela supostamente levaria adiante uma estratégia de implicação construtiva em direção à América Latina e ao Caribe, e contaria com voz própria no momento de promover coalizões efetivas com os governos e atores relevantes, em cada caso, na região. Trata-se de impulsionar coalizões flexíveis e abertas que permitam conjugar interesses mútuos diante da crise da globalização e do multilateralismo, e abrir opções à política de poder de outros atores externos, além de afirmar os valores em comum perante aqueles que os desafiam em ambas as regiões com posicionamentos iliberais, ultranacionalistas e de extrema direita.

O que significa, na América Latina e no Caribe, uma UE geopolítica e uma maior autonomia estratégica?

32. Comissão Europeia: «Strategy on Shaping Europe's Digital Future», COM(2020) 67 final, Bruxelas, 19/02/2020; e «A New Industrial Strategy for Europe», COM(2020) 102 final, Bruxelas, 10/3/2020.

Para a UE, isso exige uma ação mais coerente, que combine objetivos e meios em diferentes áreas de ação, assumindo que as questões de comércio, meio ambiente e desenvolvimento sustentável são também assuntos de política exterior, em uma lógica mais repolitizada e integrada. Um exemplo é a vinculação do Acordo UE-Mercosul com o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, que tem servido como elemento de contenção diante do risco de retirada do Brasil do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e seu alinhamento com os EUA, e elevado os custos da nefasta política ambiental de Bolsonaro. Isso implica também um compromisso mais forte e mais investimento de capital político, recuperando, em primeiro lugar, o diálogo de alto nível. Desde 2015, em decorrência das fraturas provocadas pela crise venezuelana e pela perda de peso da América Latina na política exterior da UE, não são realizadas cúpulas birregionais, e somente cinco anos depois, em dezembro de 2020, foi celebrada uma reunião ministerial informal, da qual saiu o compromisso de organizar uma cúpula no final de 2021.

Seja ou não possível essa cúpula, a estratégia para a América Latina e o Caribe proposta pela Comissão em abril de 2019 convoca a desempenhar um papel político mais ativo unindo esforços com os países e atores sociais mais dispostos, mediante «geometrias variáveis», evitando o menor denominador comum das cúpulas e um enfoque único que impeça de reconhecer a diversidade da região. Assim, pode-se atuar com uma combinação criteriosa de ação bilateral e regional, com agrupamentos *ad hoc*, com governos e outros atores, adaptados a cada caso³³.

Um exemplo dessa atuação mais autônoma e flexível seria a tradicional recusa das sanções da Lei Helms-Burton impostas contra Cuba. Em 2017, o governo de Trump decidiu aplicar plenamente essa lei, que até aquele momento se encontrava parcialmente em suspenso. Em resposta, a UE atualizou seu «Estatuto de bloqueio», que permite que os afetados por sanções decorrentes dessa lei possam iniciar ações legais em território da UE contra as empresas estadunidenses que as tenham aplicado. Uma lógica similar pode ser vista no posicionamento da UE na crise da Venezuela, com o estabelecimento do Grupo de Contato Internacional e a recusa das sanções generalizadas dos EUA, que, embora não sejam sua causa, estão agravando a crise humanitária vivida pelo país. Também cabe mencionar a atuação coordenada dos Estados membros da UE que integram o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), impulsionada pelo alto representante, diante da candidatura proposta pela administração Trump para presidir a instituição.

33. Comissão Europeia e Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança: «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común», JOINT(2019) 6 final, Bruxelas, 16/4/2019.

A falta de acordo na América Latina para defender uma candidatura própria permitiu que fosse eleito o candidato dos EUA, mas a posição da UE foi um exemplo de autonomia estratégica em defesa do multilateralismo que, ao se colocar do lado latino-americano, também havia contribuído para afirmar a autonomia dessa região.

Por isso, os acordos de associação, como o hoje questionado Acordo UE-Mercosul, não devem ser vistos como meros «TLC» ou acordos de livre comércio. Eles possuem um acentuado caráter geopolítico: são ferramentas para a autonomia estratégica de ambas as regiões diante da crise da globalização e de uma suposta bipolaridade entre os EUA e a China, que situaria a América Latina e a UE em uma posição de subordinação estratégica. Nem o Mercosul nem a UE foram constituídos como meras áreas de livre comércio, e um acordo entre eles tampouco pode ser considerado, de maneira reducionista, nesses termos. Os acordos podem ser vistos também como um espaço comum de diálogo de políticas e convergência regulatória para a mudança dos modelos de produção e consumo. Ainda que haja incoerências entre esse Acordo e o Pacto Verde Europeu, isso não implica sua recusa, mas sua adaptação para que sirva a uma transição produtiva verde em ambos os grupos regionais.

Nesse contexto, é preciso lembrar que ante a América Latina e o Caribe, uma UE geopolítica que deseja conciliar interesses e valores precisa assumir uma agenda social mais ampla. A UE é agora o único ator global que se aproxima da América Latina com políticas centradas nas preocupações fundamentais de suas sociedades: inclusão social, igualdade de gênero, emprego, qualidade da democracia, direitos humanos, segurança e paz, meio ambiente e tudo que integra a Agenda 2030 e supõe a renovação do «contrato social». Em particular, a relação birregional é uma oportunidade para que a UE desenvolva a dimensão externa do Pacto Verde Europeu e para que a América Latina possa avançar em seus objetivos de transição ecológica e neutralidade climática, aspectos que integram o Acordo de Paris. Nesse contexto, a covid-19 é a questão mais urgente nessa relação ao mesmo tempo social e geopolítica. A ação da UE e a relação birregional podem ser mais eficazes por meio de uma resposta multilateral robusta em matérias como o acesso ao financiamento externo, o tratamento da dívida da região ou o acesso universal e equitativo às vacinas. Mais que para o retorno à normalidade, as crises sistêmicas como a gerada pela covid-19 são uma oportunidade para a mudança. Como se observou no diálogo ministerial de 14 de dezembro, além de preservar meios de vida e atividade produtiva, a cooperação birregional deveria promover uma estratégia de recuperação e saída da crise que seja digital e verde, mas também – e sobretudo – social e que reafirme dessa forma a relevância geopolítica dessa relação. ☐

Prosul: integração ou revanche ideológica?

Carlos Ominami P.

O Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul) procurou substituir a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em uma vertente mais conservadora. No entanto, o resultado é muito pouco significativo. E a falta de coordenação e de ambição integradora é ainda mais clara no contexto da pandemia de covid-19, das respostas sanitárias e da competição mundial pelas vacinas.

O primeiro anúncio da constituição do Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul) foi feito pelo presidente da Colômbia, Iván Duque, em 14 de janeiro de 2019. Sua criação formal ocorreu em 22 de março daquele ano em Santiago, durante um encontro de presidentes convocado por Sebastián Piñera. São oito os países membros: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. A Bolívia se limitou à condição de país observador e o Uruguai, à de simples convidado. A Venezuela de Nicolás Maduro foi excluída.

De acordo com a declaração inicial de Santiago, o Prosul surge como «mecanismo de coordenação sul-americana de políticas públicas em defesa da democracia, da independência de poderes, da economia de mercado, da agenda social (...)». Para sua incorporação, foram estabelecidos dois requisitos básicos: plena vigência do Estado de direito e

Carlos Ominami P.: é diretor da Fundação Chile 21 e vice-presidente do Fórum Permanente de Política Exterior. Foi ministro de Economia, Fomento e Reconstrução do Chile (1990-1992) e senador entre 1994 e 2010.

Palavras-chave: integração, Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul), União das Nações Sul-Americanas (Unasul), América Latina.

Nota: a versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução de Eduardo Szklarz.

pleno respeito pelas liberdades e pelos direitos humanos. Segundo a mesma declaração, o Prosul deve concentrar seu trabalho em seis áreas específicas: infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, e gestão de riscos e desastres. A pedido da Presidência *pro tempore* do Chile, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (Intal), oferece assessoramento estratégico e apoio técnico para o desenvolvimento das agendas dos grupos de trabalho e das plataformas tecnológicas do fórum.

Os principais promotores do Prosul foram, sem dúvida, os presidentes Piñera e Duque. Como consequência, não é por acaso que sua criação tenha tido Santiago como sede e Piñera encabeçando a primeira Presidência *pro tempore*, enquanto a segunda é atualmente exercida pelo mandatário colombiano. Em especial para Piñera, o Prosul constituía uma plataforma útil para se posicionar internacionalmente como o principal líder sul-americano. 2019 seria decisivo na construção dessa projeção internacional. Por um lado, ficou acertado que o Chile sediaria a Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP25). Além disso, o país devia ser a sede da reunião anual do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês). Entre os meses de novembro e dezembro se reuniriam os principais líderes mundiais. Era uma oportunidade única para projetar uma liderança internacional em uma região marcada pelo ocaso de lideranças progressistas que haviam tido grande presença no cenário internacional durante o período anterior. Nos meses prévios, Piñera chegara a afirmar que a reunião da APEC seria o palco no qual os presidentes Donald Trump e Xi Jinping assinariam uma trégua na guerra comercial entre Estados Unidos e China. A foto de Piñera entre Xi e Trump ilustraria a ascensão do presidente chileno ao estrelato internacional.

Em 9 de outubro, Piñera ainda podia declarar que o «Chile é um verdadeiro oásis em uma América Latina convulsionada». Poucos dias depois, em 18 de outubro, explodiu uma revolta social sem precedentes. As mobilizações teriam seu momento culminante com a marcha de 25 de outubro, da qual milhões de pessoas participaram em Santiago e nas principais capitais regionais. Essa marcha é unanimemente considerada a maior da história do país. Frente à magnitude e à profundidade do questionamento social, o governo não teve mais remédio que anunciar, em 30 de outubro, que o Chile já não seria sede das reuniões da APEC e da COP25, afirmando que sua prioridade seria se concentrar em dar solução às demandas da população para superar a grave crise social.

A explosão frustrou brutalmente o afã de projeção internacional de Piñera. De chefe de Estado de um país modelo, ele se transformou em um presidente assediado pelos quatro cantos e cujos níveis de rejeição não deixariam

de cair até atingir o patamar recorde de apenas um dígito¹. Depois viria a pandemia de covid-19. O governo aproveitou a situação para tentar recuperar pontos com a população, mobilizando o que considerava sua grande capacidade de gestão. Teve sucesso em seu esforço para evitar o colapso hospitalar por meio de uma conversão maciça de leitos e da aquisição de ventiladores mecânicos. No entanto, ignorou o combate ao vírus fora dos hospitais com testes, rastreabilidade e isolamento. Como resultado, os anúncios de que o «Chile está bem preparado para enfrentar a pandemia» foram cruelmente desmentidos pela realidade. No final de maio de 2020, o Chile figurava entre os 10 países com maior número de contagiados e mortos por milhão de habitantes.

Um balanço pouco significativo

O Prosul está perto de completar dois anos de funcionamento. Em dezembro passado, no momento de entregar a Presidência *pro tempore* do fórum, Piñera apresentou o «Relatório de Gestão 2019-2020»². Em sua introdução, o documento mencionava «avanços significativos» e «contribuição relevante». Com respeito à pandemia, fazia referência a «respostas oportunas para mitigar os efeitos multidimensionais destas crises» e a realização de quatro reuniões presidenciais (virtuais) que «permitiram coordenar ações para avançar e superar juntos a pandemia».

Alguns críticos acérrimos do Prosul afirmaram, ironicamente, que este não é mais do que um grupo de WhatsApp entre presidentes. Trata-se de um exagero. O «Relatório de Gestão» entrega informações sobre as quatro reuniões presidenciais, a formação dos diversos grupos de trabalho e a formulação de planos de ação. Percebe-se aqui a contribuição técnica de instituições de prestígio como o BID e o Intal. No entanto, uma leitura exaustiva do documento, inclusive benevolente, não permite identificar em nenhuma das áreas prioritárias algum resultado concreto relevante. Além disso, na declaração assinada pelos presidentes Piñera e Duque no momento da entrega da Presidência *pro tempore*, enfatizou-se «a coordenação em trabalhos de meio ambiente e cooperação para alcançar um acesso universal à vacina contra a covid-19».

Na realidade, não foram registrados resultados significativos em nenhuma dessas duas áreas. No âmbito do meio ambiente, ao mesmo tempo em

1. Por exemplo, segundo a empresa Critería, de reconhecida capacidade técnica, a aprovação de Piñera caiu para 7%.

2. Ministério das Relações Exteriores e Secretaria Geral da Presidência, Santiago, 12/2020.



que o Chile exercia a Presidência do fórum, o governo de Piñera ratificava sua decisão de não assinar o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, mais conhecido como Acordo de Escazú. A decisão do governo do Chile viola uma longa tradição da política exterior chilena em termos de apoio ao multilateralismo, sendo particularmente grave porque o Chile foi um dos promotores do acordo, juntamente com a Costa Rica. É bem sabido que foram as pressões empresariais que levaram a uma decisão que afeta seriamente o prestígio internacional e a credibilidade do Chile quanto à sua disposição de cumprir as normas ambientais básicas. Neste sentido, constitui uma grave exceção. É praticamente o único país da região que não assinou esse acordo, dando como pretexto que este «contém obrigações ambíguas». Os demais países que integram o Prosul assinaram o acordo. Ainda falta saber quantos o ratificaram em seus respectivos Paramentos.

**As «ações comuns»
para enfrentar
a pandemia são
inexistentes**

Por outro lado, as «ações comuns» para enfrentar a pandemia são inexistentes. No âmbito da saúde, cada país tem tido que utilizar seus próprios meios. Não há registro de nenhuma cooperação relevante entre países. Em particular, no caso do acesso às vacinas, todas as informações disponíveis mostram que são os países os que, de maneira estritamente individual e com muitas dificuldades, estão buscando garantir o acesso de suas populações. Assim, por exemplo, o Chile tentou se garantir estabelecendo acordos com todos os principais fabricantes, fez um acordo com a empresa chinesa Sinovac e também comprou vacinas à Pfizer/BioNTech. Por sua vez, a Argentina foi um dos primeiros países a acordar a compra de vacinas russas Sputnik v em meio à polêmica sobre sua eficácia e transparência. Não há indícios de ações comuns para comprar insumos médicos. No âmbito financeiro internacional, cada país procurou também resolver unilateralmente suas necessidades de crédito, e não há notícias de avanços significativos em outras áreas anunciadas pelos presidentes, como a livre circulação de mercadorias, a abertura de fronteiras e a troca de conhecimentos epidemiológicos.

Muita improvisação, grandes silêncios

Em matéria de improvisação e desatino, a Operação Cúcuta entrará para os anais dos vexames internacionais. Embora tenha sido forjada dentro do

Grupo de Lima³, a maioria dos presidentes não compareceu a essa localidade colombiana na fronteira com a Venezuela. Nem Jair Bolsonaro, nem Mauricio Macri, nem Martín Vizcarra apareceram por lá. A operação foi uma espécie de pré-estreia internacional do que a Colômbia e o Chile queriam que o Prosul fosse. Realizou-se em 22 de fevereiro de 2019. Sim, o Prosul ainda não existia formalmente, mas sua criação já havia sido anunciada pelo presidente colombiano. A ideia era acompanhar a entrada de ajuda humanitária desde a fronteira entre Colômbia e Venezuela, provocando um impacto tão forte no Exército Bolivariano que precipitaria a queda de Nicolás Maduro. Juan Guaidó, reconhecido por meia centena de países como «presidente interino», poderia assim fazer sua entrada triunfal na Venezuela acompanhado por Duque e Piñera, além do paraguaio Mario Abdo Benítez. Mas, além de não ocorrer a esperada deserção maciça nas fileiras do exército, nem sequer foi possível enviar a ajuda. Segundo as informações da imprensa, não mais do que 60 soldados venezuelanos procuraram asilo na Colômbia. No fim das contas, Maduro, de quem se dizia que «tinha os dias contados», acabou fortalecido, enquanto os protagonistas da operação precisaram dar muitas explicações.

Ainda mais grave que a improvisação da Operação Cúcuta foi o silêncio sobre aquilo que, em sentido estrito, foi um golpe de Estado na Bolívia. Este ocorreu em 10 de novembro de 2019, após várias semanas de protestos dirigidos pelas forças da oposição contra o governo de Evo Morales, que acusavam de ter cometido fraude eleitoral. As estatísticas oficiais indicam 32 mortos e 715 feridos nas manifestações e nos enfrentamentos, que terminaram com a «sugestão» de renúncia de Morales formulada nem mais nem menos que por Williams Kaliman, comandante-em-chefe das Forças Armadas. Os resultados eleitorais foram objetados pela oposição com base no relatório da Organização de Estados Americanos (OEA), que apontou «irregularidades» no processo. A acusação de fraude foi facilitada pelo fato de que a apuração anunciada na noite da eleição indicava 45,28% dos votos para Morales e 38,16% para Carlos Mesa, resultado que, se fosse mantido, obrigava um segundo turno, que a oposição unida esperava poder ganhar. No entanto, essa contagem correspondia a apenas 84% dos eleitores. Faltava apurar os votos restantes, essencialmente rurais e esmagadoramente favoráveis a Morales. No final, de acordo com os resultados oficiais, Morales

3. 12 países americanos assinaram inicialmente a declaração: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru. Posteriormente, uniram-se Guiana, Haiti, Santa Lúcia e Bolívia. O grupo contou também com o apoio de Barbados, EUA, Granada e Jamaica. Seu propósito era concertar ações contra o governo de Nicolás Maduro.

venceu a eleição do domingo 20 de outubro com 47% dos votos e pouco mais de 10 pontos de diferença em relação a Mesa, que ficou em segundo lugar⁴. Mas a suspeita de fraude havia se difundido amplamente, somando-se a ela a acusação de ilegalidade da candidatura de Morales em virtude do resultado adverso do referendo de fevereiro de 2016. Na ocasião, a população foi consultada quanto à possibilidade de sua reeleição, e o «Não» ganhou por pequena diferença. Em novembro de 2019, a senadora Jeanine Áñez foi designada «presidenta interina», mas o Movimento ao Socialismo (MAS) retomou o poder em outubro passado com mais de 55% dos votos.

O Prosul não disse nada sobre as graves violações dos direitos humanos tanto no Chile como na Colômbia

O silêncio em relação aos acontecimentos na Bolívia é o mais grave, mas não o único. O Prosul também não disse nada sobre as graves violações dos direitos humanos cometidas recentemente tanto no Chile como na Colômbia. No caso do Chile, quatro relatórios internacionais documentaram a prática de graves violações dos direitos humanos⁵. O relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) não deixa dúvidas. Nas conclusões, afirma:

«Com base nas informações reunidas pelo ACNUDH, existem razões bem fundamentadas para afirmar que, a partir de 18 de outubro, ocorreu um elevado número de graves violações dos direitos humanos. Essas violações incluem o uso excessivo ou desnecessário da força, que levou à privação arbitrária da vida e a lesões, tortura e maus-tratos, violência sexual e detenções arbitrárias». E acrescenta: «Nesse contexto, o ACNUDH pôde observar que certas violações dos direitos humanos, em particular o uso indevido de armas menos letais e os maus-tratos, são reiteradas no tempo, no espaço e com relação a quem são os supostos perpetradores e as vítimas». O documento ainda enfatiza: «A gestão das manifestações por parte dos Carabineros foi realizada de maneira fundamentalmente repressiva. Os Carabineros falharam, de forma reiterada, em cumprir o dever de distinguir entre manifestantes violentos e pessoas que se manifestavam pacificamente».

Por outro lado, na Colômbia quatro anos já se passaram desde a assinatura dos acordos de paz entre o governo e a guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). No entanto, a violência contra dirigentes

4. O sistema eleitoral boliviano estabelece que um presidente pode ser eleito no primeiro turno caso supere o limite de 40% dos votos e obtenha uma diferença de mais de 10 pontos em relação ao segundo candidato de maior votação.

5. Tais relatórios foram realizados por Anistia Internacional, Human Rights Watch, Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) e Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

sociais, ativistas de direitos humanos, camponeses e indígenas continua presente. Somente em 2020, foram registrados 255 assassinatos e 66 massacres. Além disso, estima-se que a mesma sorte tiveram 244 ex-combatentes desmobilizados em virtude dos acordos de paz⁶. Os relatórios do ACNUDH sobre a Colômbia são categóricos. Em seu informe de fevereiro de 2020, o organismo

continuou observando a persistência de altos níveis de violência que geraram graves violações dos direitos humanos. Especialmente preocupantes foram as agressões às pessoas defensoras de direitos humanos e aos povos indígenas, e o aumento dos casos de supostas privações arbitrárias da vida, assim como graves violações de direitos humanos cometidas contra meninas e meninos no contexto da violência e do conflito armado. O ACNUDH reiterou a necessidade de abordar as causas estruturais que geram violência, especialmente nas zonas rurais, e que se relacionam com a falta de acesso aos direitos humanos.

Também observou

um aumento da resposta militar a situações de violência e insegurança. Embora existam protocolos, normativas e políticas públicas que regulam a participação do exército em situações relacionadas com a segurança cidadã, estes não foram aplicados completamente em diferentes contextos de algumas zonas rurais de Arauca, Antioquia, Caquetá, Cauca, Córdoba, Cesar, Chocó, Meta, Nariño e Norte de Santander, e inclusive em centros urbanos como Convención, Medellín, Santa Marta e Valledupar. Nesses lugares, o exército realizou operações antinarcóticos e de prevenção e processamento de delitos, para os quais o treinamento, o equipamento e a natureza das funções militares são inapropriados. Segundo dados da polícia, em vários municípios de Arauca, Catatumbo, Norte del Cauca e Sur de Córdoba o número de homicídios aumentou, apesar da maior presença militar.⁷

Embora o pleno respeito pelos direitos humanos tenha sido definido como condição imprescindível para ser parte do Prosul, o fórum ignorou as graves violações no Chile e na Colômbia, demonstrando assim

6. Fórum Permanente de Política Exterior: «Colombia, no a la indiferencia», 18/12/2020.

7. «El 2019, un año muy violento para los derechos humanos en Colombia» em *Noticia. ONU*, 26/2/2020.

que, mais do que uma instância autônoma e objetiva de países, é um espaço a serviço dos interesses políticos de seus fundadores: os presidentes Piñera e Duque.

Os silêncios em relação à contingência política no Equador têm o mesmo viés. Faltando pouco para as eleições presidenciais do próximo 7 de fevereiro, o governo de Lenín Moreno se empenhou profundamente em impedir a participação do ex-presidente Rafael Correa e dos integrantes de seu movimento. Em um caso típico de *lawfare*, isto é, de manipulação da Justiça com fins políticos, conseguiu-se que Correa fosse impedido de se candidatar, primeiro como presidente e depois como vice. O governo também tentou, finalmente sem sucesso, proibir a participação da chapa liderada por Andrés Arauz. As pesquisas mostram que esse binômio é altamente competitivo, motivo pelo qual tentou-se de todas as formas evitar sua participação. Tudo isso frente,

**Esses silêncios não
causam surpresa.
Fazem parte de um
padrão de conduta
unilateral de
mais longa data**

novamente, ao silêncio cúmplice das autoridades do Prosul. Esses silêncios não causam surpresa. Fazem parte de um padrão de conduta unilateral de mais longa data.

Alinhados com os EUA no combate contra o governo Maduro na Venezuela incentivado pelo chamado Grupo de Lima, os fundadores do Prosul, no entanto, fecharam os olhos para a grosseira instrumentalização do Parlamento e da Justiça no Brasil para provocar a destituição de Dilma Rousseff e a inabilitação de Luiz Inácio Lula da Silva como candidato, o que terminou abrindo caminho para a eleição do ultradireitista Jair Bolsonaro como presidente do Brasil.

O Prosul como revanche ideológica

Com razão, o ex-presidente da Colômbia e ex-secretário-geral da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) Ernesto Samper considera o Prosul uma espécie de «revanche ideológica»⁸. Na lógica das forças conservadoras, o declínio dos governos progressistas que hegemonizaram a política sul-americana durante a primeira década dos anos 2000 seria seguido por um novo ciclo de governos de direita de inspiração neoliberal e alinhados com os EUA⁹.

A Unasul surgiu em 2008 com a assinatura de um Tratado Constitutivo que entrou em vigor em 2011 com o objetivo de «construir uma identidade e

8. «Samper: el Prosul es un desquite ideológico» em *Zoom*, 1/4/2019.

9. Para um balanço sobre os governos progressistas, v. C. Ominami (ed.): *Claroscuros de los gobiernos progresistas*, Catalonia, Santiago, 2017.

cidadania sul-americana e desenvolver um espaço regional integrado». Era formada pelos 12 países da América do Sul. No entanto, desempenharam um papel determinante em sua concepção os presidentes Lula, Cristina Fernández, Evo Morales, Hugo Chávez e Rafael Correa. Durante seus seis anos de funcionamento, a Unasul conseguiu realizar um conjunto de ações que mostram um balanço mais do que razoável, especialmente no âmbito da concertação política. Foi assim que a Unasul contribuiu para a gestação do Acordo de Paz na Colômbia. E, consistente com sua vocação democrática, condenou o golpe de Estado parlamentar que, em aberta violação do direito de defesa, destituiu em um julgamento sumário o presidente Fernando Lugo, em junho de 2012, e suspendeu a participação do Paraguai no bloco. Esta foi restabelecida após as eleições presidenciais de abril de 2013, vencidas pelo representante do Partido Colorado Horacio Cartes.

No âmbito da integração regional, uma contribuição significativa da Unasul foi a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Esta buscava incentivar «uma revisão das políticas em matéria de serviços de infraestrutura e transporte e a adoção de um novo paradigma que incorpore uma visão integral e sustentável». Tudo isto por meio da «melhoria e do fortalecimento da institucionalidade na América do Sul e no Caribe, aumentando a coordenação e a coerência no próprio Estado e consolidando a relação com o setor privado através de marcos regulatórios modernos»¹⁰. Trata-se de uma tarefa em grande medida pendente em um subcontinente especialmente pouco integrado do ponto de vista da infraestrutura física, para a qual será útil retomar os avanços realizados no contexto da IIRSA.

Foi também mérito da Unasul a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, que contribuiu de forma significativa para a consolidação da América do Sul como zona de paz e a geração de consensos para a cooperação regional em defesa. No entanto, a Unasul não pôde superar as definições ideológicas de seus inspiradores para se transformar em uma instituição capaz de sobreviver às mudanças políticas. Sua progressiva ideologização, somada ao direito de veto que cada país possuía, terminou paralisando-a. Diante de sucessivos vetos, a Unasul ficou acéfala em janeiro de 2017, sem poder eleger um novo secretário-geral em substituição a Samper. Os governos conservadores aproveitaram essa situação para decretar seu fim e sua substituição pelo Prosul. O princípio do direito de veto havia sido imposto pelo ex-presidente colombiano Álvaro Uribe como condição para

10. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): «Unasur: infraestructura para la integración regional», 2012, disponível em <www.cepal.org/es/publicaciones/3121-unasur-infraestructura-la-integracion-regional>.

a incorporação de seu país à organização. Nos últimos anos, seis países suspenderam sua participação na Unasul: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Paraguai. Já em dezembro de 2018, o chanceler colombiano havia declarado que a «Unasul é um cadáver insepulto»¹¹.

Tendo em vista os últimos acontecimentos, o futuro está em aberto. No Prosul já não está Mauricio Macri à frente da Presidência argentina. Tampouco está Vizcarra no Peru e, dentro de algumas semanas, Lenín Moreno no Equador. Por sua vez, a eleição de Luis Arce Catacora na Bolívia não permite que as forças conservadoras continuem contando com essa nação andina, e em pouco mais de um ano Piñera também terá deixado a Presidência. Assim, parece claro que o Prosul não está destinado a fazer história. Retrospectivamente, será mais um episódio (talvez só um capítulo de pouca importância) na longa história de frustrações do processo de integração da região.

Em um contexto tão turbulento de crise sanitária, econômica e social, em um continente especialmente atingido pela pandemia, a integração é mais necessária do que nunca. Entretanto, nunca estivemos tão divididos e desintegrados. A situação atual apenas antecipa estancamento econômico, instabilidade política, insatisfação social e marginalidade internacional. É preciso repensar a integração, buscar novas vias e dotá-la de sustentação política e social, de modo que não seja simplesmente uma utopia tecnocrática, visionária mas inviável. Deve ser uma integração que resista aos vaivéns ideológicos e torne possível pensar a médio e longo prazos sem sacrificar tudo pelas urgências imediatas.

A integração da América do Sul é um projeto que tem sentido. Apesar de sua diversidade, os países que a compõem possuem muitas características em comum. Os governos progressistas mostraram que era possível uma concertação política para enfrentar as ameaças à democracia. Fracassaram, porém, no plano da integração econômica e comercial. Aproveitaram a explosão das matérias-primas para sustentar amplos processos de redistribuição para os setores menos favorecidos. Descuidaram, de todo modo, da necessidade de uma transformação em direção a uma maior diversificação e sofisticação da estrutura produtiva. Não só isso: durante seus governos, houve processos de desindustrialização que aprofundaram o caráter primário da oferta exportadora¹². A integração sul-americana deve ser parte de um processo maior de integração do conjunto da América Latina. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), criada em fevereiro de 2010 e da qual fazem parte 32 países, é um projeto ambicioso que, no entanto, debilitou-se por falta de respaldo político. É preciso

11. Declarações à emissora La Voz del Cinaruco, 13/9/2018.

12. Alicia Bárcena: «Integración y desintegración en América del Sur» em C. Ominami (ed.): op. cit.

conceber novas formas de relançá-la. A América do Sul tem um papel importante a exercer nesse esforço. É claro que não será uma instância tão ideológica como o Prosul que poderá fazê-lo. Não será tampouco a reedição de uma Unasul na forma como a conhecemos. É preciso aprender com a experiência para construir instituições que possam estar acima dos interesses nacionais de curto prazo. Trata-se, em todo caso, de uma tarefa gigantesca das novas gerações de governantes que vierem depois destes anos de rumos políticos protagonizados pelos governos conservadores.

Enquanto isso, duas ideias complementares podem permitir avançar nessa direção. Por um lado, afirmar uma posição de rigoroso não alinhamento ativo na confrontação que a China e os EUA protagonizam pela hegemonia global¹³. Além de suas enormes diferenças políticas e ideológicas, nossos países poderiam se encontrar na prática de uma política internacional baseada nesses princípios. A subordinação a uma ou outra superpotência não será nunca um ponto de encontro. Por outro lado, no contexto das enormes exigências apresentadas pelo processo de reconstrução e reativação econômica, é possível pensar em construir uma proposta comum dos países da região em termos de financiamento e nova arquitetura financeira internacional, que permita preencher as enormes lacunas de recursos resultantes das disponibilidades atuais e das novas necessidades. ☐

13. Carlos Fortín, Jorge Heine e C. Ominami: «El no alineamiento activo: un camino para América Latina» em *Nueva Sociedad* edição digital, 9/2020, <www.nuso.org>.

Jair Bolsonaro e a desintegração da América do Sul: um parêntese?

Alejandro Frenkel / Diego Azzi

Até este momento de seu mandato, Jair Bolsonaro implementou uma guinada na orientação internacional do Brasil, alinhando-se com os Estados Unidos e abandonando toda pretensão de desempenhar um papel de protagonismo na América do Sul. Que elementos permitem compreender essa mudança na política exterior brasileira e quais são suas consequências para a integração regional?

Passados dois anos desde sua chegada à Presidência do Brasil, o governo de Jair Bolsonaro delineou uma mudança na forma de se relacionar com o mundo e a região. Durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o Brasil havia sido elevado à condição de uma das potências emergentes mais promissoras, formando o grupo dos BRICS – juntamente com a China, Rússia, Índia e África do Sul –, liderando a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e assumindo um papel de destaque em instâncias multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o G-20. Com a crise

Alejandro Frenkel: é doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Atua como professor da Escola de Política e Governo e como coordenador acadêmico do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina.

Diego Azzi: é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é coordenador do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil.

Palavras-chave: política exterior, sul-americanismo, Jair Bolsonaro, Brasil.

Nota: a versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução de Luiz Barucke.

desencadeada em 2013, no entanto, os conflitos domésticos se agravaram, e o país presenciou o início de um processo de declínio internacional. Após o *impeachment* de Rousseff, seu sucessor, Michel Temer, anunciou uma «desideologização» da política exterior, promoveu medidas de abertura econômica e reforma trabalhista, estreitou os laços com os Estados Unidos e promoveu um tipo de regionalismo complementar à globalização neoliberal.

Diante desse cenário, ainda que Bolsonaro tivesse mantido algumas das orientações herdadas do período Temer, seu governo certamente radicalizou a guinada na política exterior, cujos pontos centrais passaram a ser um alinhamento acrítico com os EUA de Donald Trump, uma reivindicação ideológica da soberania e dos valores conservadores em contraposição ao «globalismo» e um desentendimento a respeito da região sul-americana.

Até este momento do governo bolsonarista, o Brasil consolidou sua saída da Unasul, abandonou a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), assumiu um papel secundário no Grupo de Lima, não demonstrou muito entusiasmo com relação ao Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) – organismo criado em 2019 para substituir a Unasul – e contribuiu para que a Organização dos Estados Americanos (OEA) retomasse um papel ativo na América Latina. Bolsonaro também começou a aventar a irrelevância do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e ameaçar a saída do bloco ao reivindicar sua utilidade como mera plataforma «à la carte» para assinar acordos comerciais segundo a conveniência de cada membro. Somam-se a esse ambiente a atitude de confronto com a Argentina logo após a chegada de Alberto Fernández à Presidência, as diferentes abordagens político-sanitárias e a falta de coordenação diante da pandemia de covid-19.

Dito isso, buscamos aqui nos concentrar no distanciamento da região proposto por Bolsonaro, dado que o fim da política «sul-americana» de Brasília não só representa uma das rupturas mais perceptíveis da política exterior brasileira recente, mas também possui implicações concretas para o futuro do regionalismo sul-americano ao intensificar as tendências atuais de fragmentação e desintegração.

É considerado um consenso que o Barão de Rio Branco definiu no início do século xx as bases para a construção da identidade internacional brasileira e, com ela, o mito de uma política exterior de continuidades longas e sólidas. Como parte de seu legado, José Maria da Silva Paranhos Júnior iniciou um movimento de «americanização» das relações internacionais, cujo objetivo central era desarticular a concepção de que o Brasil representaria uma exceção na América do Sul devido a seu histórico monárquico e lusitano, e que, em decorrência desse caráter excepcional, deveria se manter

**Nos séculos xx e xxi,
o «sul-americanismo»
se tornaria um
elemento central
da identidade
internacional do país
«verde-amarelo»**

isolado da região e privilegiar os vínculos com os EUA e a Europa¹. Nesse contexto, a política de aproximação com os países vizinhos (que combinou cooperação e rivalidade, especialmente com a Argentina) supôs também uma determinada projeção geopolítica que diferenciava a América do Norte e o Caribe – âmbito de influência dos EUA – da América do Sul como esfera de influência propriamente brasileira². Nos séculos xx e xxi,

o «sul-americanismo» se tornaria um elemento central da identidade internacional do país «verde-amarelo»³.

Após um breve período nas décadas de 1960 e 1970 em que prevaleceu uma visão mais latino-americana e terceiro-mundista, o retorno da democracia e a vocação integracionista dos anos 1980 voltaram a colocar a América do Sul como a referência territorial da política exterior brasileira. A subordinação estrutural do México aos EUA, produto de sua entrada no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), contribuiria para erodir a perspectiva contra-hegemônica da América Latina. Desde então e até a chegada de Bolsonaro, o Brasil desempenhou um papel de protagonismo nas diversas iniciativas orientadas a consolidar a América do Sul como um espaço político e econômico⁴. Os pontos de maior destaque dessa política foram a constituição do Mercosul, em 1991⁵; a proposta de formar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em 1993; as cúpulas de presidentes sul-americanos, a expansão do Mercosul e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); e a criação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Porém, se durante as duas primeiras décadas do século xxi o Brasil vinha construindo – nas palavras do então assessor internacional do Partido dos Trabalhadores (pt), Marco Aurélio Garcia – uma «opção sul-americana» como eixo articulador da política exterior, com Bolsonaro ocorreria uma

1. Clodoaldo Bueno: *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*, Editora UNESP, São Paulo, 1995.

2. Luiz Alberto Moniz Bandeira: «A integração da América do Sul como espaço geopolítico» em *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*, FUNAG, Brasília, 2010.

3. Celso Lafer: *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, Editora Perspectiva, São Paulo, 2001.

4. Javier Vadell e Clarisa Giaccaglia: «El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano. La apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral» em *Foro Internacional* vol. 60 Nº 3, 2020.

5. Nas negociações do Tratado de Assunção, a delegação brasileira recusou a proposta de que o novo organismo se chamasse «Mercado Comum do Cone Sul», pois não queria limitar a projeção do plano integracionista para o restante do subcontinente.

guinada em direção a uma «opção norte-americana» e um abandono da América do Sul como espaço prioritário da projeção internacional brasileira. Dito de outra forma, o governo de Bolsonaro ressignificou o código geopolítico do Brasil, *des-sul-americanizando* a política exterior para priorizar o âmbito pan-americano promovido pelos EUA⁶. Essa realidade suscita alguns questionamentos. Que elementos permitem explicar a desaparecimento da América do Sul do imaginário geopolítico brasileiro? Um Brasil distante da região gera quais implicações para a integração? Para responder a essas perguntas, propomos desenvolver três fatores explicativos: o alinhamento com os EUA, a consolidação de um novo consenso neoliberal e, finalmente, a marginalização do Itamaraty no desenho da política exterior.

Alinhamento e recomposição neoliberal

No transcurso de 15 anos que vai do «Não à ALCA» até 2016, a América do Sul atravessou um lento porém progressivo processo de construção de autonomia e integração regional. O papel do Brasil no desenho e apoio desse processo coincidiu, além disso, com sua vontade de se tornar *global player* e se sentar à mesa de negociações com as grandes potências. Em boa medida, isso se traduziu em posturas um tanto revisionistas da ordem internacional e em uma grande exposição em fóruns multilaterais, como a OMC, o G-20 financeiro e os BRICS.

Ainda que não se tenha buscado deliberadamente criar tensões com os EUA nesse período, o fato é que as relações entre Brasília e Washington se deterioraram com o passar dos anos, especialmente quando foi descoberto em 2013 que agências estadunidenses espionavam Rousseff e a Petrobras. Ao calor dos protestos iniciados nesse mesmo ano contra o governo do PT, a deterioração da relação com os EUA coincidiu com a aproximação – política e financeira – dos movimentos sociais de direita com *think tanks* conservadores do país norte-americano. Esses grupos desempenharam um papel fundamental tanto no *impeachment* de Rousseff como na posterior vitória de Bolsonaro, apelando a discursos de natureza «antipolítica» e a estratégias de *bots* e *fake news* nas redes sociais⁷. Somam-se a isso os vínculos entre Sergio

6. Um código geopolítico é um conjunto de supostos estratégicos sobre outros Estados que um governo elabora para orientar sua política exterior, identificando as potenciais ameaças, os temas de agenda e instituições sobre os quais se deseja intervir politicamente. Peter Taylor e Colin Flint: *Geografía política: economía mundo, Estado-nación y localidad*, Trama, Madri, 2002.

7. Camila Rocha: «Los *think tanks* promercado y las fuentes ideológicas de Bolsonaro» em *Nueva Sociedad* edição digital, 1/2019, <www.nuso.org>.

Moro e promotores envolvidos na operação Lava Jato com o Departamento de Justiça dos EUA, que vem promovendo há vários anos treinamentos, programas e iniciativas de luta contra a corrupção na América Latina.

Além disso, a forma como o governo de Rousseff abordou a crise venezuelana – baseada no princípio da não intervenção e no apoio a uma mediação diplomática – começou a ser intensamente deslegitimada pela direita brasileira, especialmente após a chegada de Donald Trump à Presidência dos EUA. Em meio a esses desdobramentos, a retórica anticomunista se infiltrou no debate político, e iniciativas regionais promovidas pelo PT – como a Unasul – passaram a ser qualificadas pejorativamente como «bolivarianas» e socialistas.

Ou seja, o contexto no qual Bolsonaro chega à Presidência já estava marcado por um crescente «americanismo» na sociedade brasileira que incluía uma forte rejeição a tudo que pudesse ser associado à esquerda e endossava novas formas de autoritarismo social contra minorias raciais, étnicas e sexuais⁸. A cruzada conservadora do bolsonarismo, a grande quantidade de militares no governo e a promessa de choque de capitalismo de livre mercado patrocinada pelo *Chicago boy* Paulo Guedes sintetizariam bem a nova convergência ideológica entre «americanismo», liberalismo e autoritarismo.

O projeto econômico vitorioso nas eleições de 2018 apresentaria uma série de diretrizes antagônicas ao modelo neodesenvolvimentista e de distribuição de renda que marcou em grande medida os governos do PT. Entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff, havia sido criado um precário consenso entre o Estado e as elites brasileiras em que a integração sul-americana constituía uma oportunidade de negócios para expandir a indústria de defesa e internacionalizar diversas empresas (especialmente as construtoras), que recebiam crédito barato do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁹. Surgiram desse projeto regional práticas espaciais concretas, como a formação da IIRSA e do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul.

Mas a crise de 2013 pôs fim a esse precário acordo entre Estado e *establishment* econômico para dar lugar a um novo consenso neoliberal, baseado na retórica da meritocracia e do empreendimento individual em detrimento da construção de cidadania e do desenvolvimento social coletivo. Nesse novo ambiente, Bolsonaro intensificou as medidas indiscriminadas de austeridade, retrocesso em matéria de direitos trabalhistas e abertura econômica iniciadas pelo governo de Temer. Destacam-se entre

8. Ezequiel Ipar: «Neoliberalismo y neautoritarismo» em *Política y Sociedad* vol. 55 Nº 3, 2018.

9. Matias Spektor: «Diplomacia da ruptura» em Sérgio Abranches et al.: *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*, Companhia das Letras, São Paulo, 2019.

elas o programa de privatizações (sobretudo no setor de energia), a reforma previdenciária e o fim da política de salário mínimo e de promoção do conteúdo industrial nacional.

Dessa forma, os grupos ligados ao agronegócio e ao capital financeiro transnacional – que, vale mencionar, geram pouco emprego e inovação – se transformaram na grande aposta do governo bolsonarista para o crescimento econômico e a modernização do capitalismo brasileiro, estabelecendo como horizonte os modelos do México e do Chile. Nesse sentido, não é por acaso que a primeira visita de Bolsonaro a um país da região tenha sido o Chile e não a Argentina, como marcava a tradição.

A consolidação desse novo bloco de poder em favor da abertura econômica teria efeitos concretos sobre o regionalismo e a política sul-americana do Brasil: muitas das empresas construtoras e industriais, favoráveis à integração, foram praticamente destruídas pela Lava Jato. Isso fez com que elas perdessem peso na estrutura produtiva e, com isso, capacidade de influência sobre o rumo econômico e a orientação da política exterior. Nesse contexto, as classes dominantes passariam a ver com receio a participação nos BRICS, a aliança estratégica com a Argentina e a priorização do mercado sul-americano, e começariam a pressionar para reorientar a política exterior em direção ao Norte¹⁰. Em outras palavras, Bolsonaro passou a representar os setores econômicos que pedem «menos integração» e mais abertura econômica.

Em março de 2019, o presidente brasileiro fez sua primeira visita a Washington movido por esse programa de ortodoxia neoliberal e assinou com Trump a Agenda para a Prosperidade, acordo-quadro que fundamentou a política de alinhamento com os EUA. No plano político, isso se tornou claro nas críticas ao multilateralismo e no apoio à formação de um tipo de aliança internacional conservadora como contrapartida ao «globalismo». As posturas negacionistas em matéria ambiental, os ataques à Organização Mundial da Saúde (OMS), a reprovação da agenda de defesa dos direitos humanos e o abandono do Pacto Global das Nações Unidas para a Migração são exemplos eloquentes do alinhamento com o trumpismo. Essa rejeição ao multilateralismo – que, cabe mencionar, é um fenômeno crescente em vários

**Muitas das
empresas construtoras
e industriais,
favoráveis à integração,
foram praticamente
destruídas
pela Lava Jato**

10. Amanda Barrenengoa: «De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la Unasur a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes» em *Conjuntura Austral* vol. 11 Nº 56, 2020.

países da região¹¹ – não só coloca em questão uma tradição arraigada na política internacional latino-americana de apoio às normas e instituições internacionais, mas também aprofunda a fragmentação dos organismos regionais¹².

No âmbito econômico, Washington e Brasília firmaram diversos acordos sobre facilitação comercial, boas práticas regulatórias e medidas anticorrupção, cujos objetivos são eliminar barreiras não tarifárias e adequar a norma brasileira aos padrões jurídico-administrativos estadunidenses¹³. Além disso, Bolsonaro renunciou, a pedido de Trump, à condição de «país em desenvolvimento» na OMC, abrindo mão do tratamento especial e diferenciado recebido por tais países, e liberou a importação de trigo estadunidense, prejudicando assim a Argentina, seu fornecedor tradicional e sócio estratégico no Mercosul até agora.

Todas essas decisões – às quais podemos somar a entrada como membro pleno na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – não só revelam o viés econômico liberal da mudança nas relações com Washington, mas também aprofundam o distanciamento entre o Brasil e os demais países do Sul. Não é por acaso que, até este momento de seu mandato, Bolsonaro tenha feito mais visitas aos EUA que a países da América Latina.

O cenário regional também se tornou um ponto central da marca assumida pelas relações entre os EUA e o Brasil. Desde o início de seu governo, Bolsonaro se subordinou à postura estadunidense com relação à Venezuela, apostando na exclusão do país caribenho e assumindo a linha dura no Grupo de Lima, chegando inclusive a apoiar a possibilidade de uma intervenção militar, finalmente rejeitada pela oposição das Forças Armadas. Não obstante, a agitação do «fantasma venezuelano» passaria a ser uma ferramenta utilizada permanentemente por Bolsonaro e a ala mais ideológica de seu governo, para uso interno, mas também para contribuir para a reeleição de Trump. Por exemplo, a visita do secretário de Estado Mike Pompeo à fronteira entre o Brasil e a Venezuela em setembro de 2020 teve um duplo objetivo: promover Trump entre a população

11. Alguns exemplos são as recentes críticas ao sistema interamericano de proteção de direitos humanos na Colômbia e no Paraguai, ou a recusa do governo do Chile a assinar o Acordo de Escazú, que amplia os direitos de acesso à informação e a participação pública em questões ambientais.

12. Alberto van Klaveren: «La crisis del multilateralismo y América Latina» em *Análisis Carolina* Nº 10, 2020.

13. Ana Paula Fonseca Teixeira, Gabriel Soprijo, José Luís de Freitas e Tatiana Berringer: «Governo Bolsonaro celebra acordos ainda incertos com os EUA», Observatório da Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPIB), 31/10/2020.

latina do estado da Flórida e, ao mesmo tempo, enfraquecer o governo de Nicolás Maduro, mostrando receptividade à recente onda migratória venezuelana. Algo semelhante ocorreu com a eleição do presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na qual o Brasil apoiou a inédita candidatura de um estadunidense. A postura de Bolsonaro aumentou seu distanciamento da tradição diplomática latino-americana, ajudando simultaneamente a consolidar o voto latino antitubano e antichavista favorável ao candidato republicano.

Contudo, cabe destacar que os resultados do alinhamento automático com os EUA têm sido mais escassos e superficiais até o momento: desde que teve início a guinada «americanista», não houve aumento no investimento direto, e o fluxo comercial com o país do Norte atingiu seu nível mais baixo dos últimos 11 anos. Entre outros aspectos, isso evidencia o caráter fortemente ideológico do vínculo com Washington – ou melhor, com o próprio Trump – e revela uma profunda assimetria, já que o Brasil serve apenas de representante das diretrizes básicas da potência hegemônica enquanto esta reserva para si total autonomia na formulação da agenda regional¹⁴.

No entanto, a vitória de Joe Biden nas eleições estadunidenses e a demora de Bolsonaro a reconhecê-lo como novo presidente geram dúvidas quanto ao futuro da relação entre esses dois países e a possibilidade de manter um alinhamento sem condicionalidades. Por exemplo, já é possível prever desavenças em temas ambientais, como a preservação da Amazônia, uma frente de conflito que Bolsonaro já tem aberta com os países europeus.

Os resultados do alinhamento automático com os EUA têm sido mais escassos e superficiais até o momento

O afastamento do Itamaraty

O terceiro elemento que ajuda a compreender por que Bolsonaro pode empreender um movimento de des-sul-americanização se relaciona com a marginalização do Itamaraty no processo decisório da política exterior. Seguindo o proposto na introdução, outra das heranças mais notáveis do Barão de Rio Branco é o que podemos chamar de o «mito do Itamaraty», isto é, que o Brasil, diferentemente de outros países da região, conseguiu formar um corpo diplomático altamente profissionalizado, com autonomia ante o

14. Gisela Pereyra Doval e Emilio Ordoñez: «De pivote a proxy» em *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19/6/2020.

poder de turno, e que soube configurar uma série de princípios e tradições que permaneceram inalteradas ao longo do tempo. Desse ponto de vista, as etapas de descontinuidade na política exterior brasileira coincidiram com momentos em que a Chancelaria foi relegada na condução das relações exteriores¹⁵. A corporação diplomática foi fundamental na construção do discurso geopolítico que posicionou a América do Sul como o polo prioritário da política regional do Brasil. Segundo Luiz Felipe Lampreia, ministro das Relações Exteriores de Cardoso, o Itamaraty foi o ator que começou a operacionalizar, no início da década de 1990, o conceito de América do Sul como o espaço preferencial para articular a integração com os países vizinhos¹⁶. Tanto é assim que as referências à identidade sul-americana se tornaram constantes na linguagem diplomática brasileira e as iniciativas institucionais, como a criação da Unasul, foram também uma expressão

dos interesses e objetivos do Itamaraty¹⁷. Nesse sentido, seria buscada a alternativa sul-americana como uma opção de longo prazo e não um programa de um determinado governo.

No entanto, é preciso mencionar também que a autonomia e a centralidade do Itamaraty no processo de elaboração da política exterior vêm perdendo força há vários anos, seja por disputas entre diferentes grupos dentro do corpo diplomático, por um aumento da diplomacia presidencial¹⁸ ou pela crescente con-

corrência de atores – estatais e não estatais – em temas internacionais¹⁹. Embora tenha havido uma tentativa de restabelecer o lugar tradicional do Itamaraty durante a gestão de Temer, apelando para uma suposta desideologização da política exterior, a verdade é que não foram obtidos muitos avanços. De fato, os dois chanceleres daquele governo – José Serra e Aloysio Nunes – foram os primeiros não provenientes do próprio Itamaraty em mais de 15 anos.

A autonomia e a centralidade do Itamaraty no processo de elaboração da política exterior vêm perdendo força

15. Maria Regina Soares de Lima: «Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña» em *América Latina/Internacional* vol. 1 Nº 2, 1994.

16. L.F. Lampreia: «Brasil lidera continente sem imposição» em *Correio Braziliense*, 24/8/2000.

17. Detlef Nolte e Nicolás Comini: «Unasur: Regional Pluralism as a Strategic Outcome» em *Contexto Internacional* vol. 38 Nº 2, 2016.

18. Octavio Amorim Neto e Andrés Malamud: «The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015» em *Latin American Research Review* vol. 54 Nº 4, 2019.

19. Dawisson Belém Lopes e Camilo López Burian: «La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal» em Diego Abente Brun y Carlos Gómez Florentin (eds.): *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*, Universidad Nacional de Asunción, Assunção, 2018.

Por tudo isso, podemos afirmar que Bolsonaro recebeu um terreno fértil para avançar sobre o corpo diplomático e aprofundar seu afastamento da condução das relações exteriores. Com o impulso da ala ideológica – na qual se destacam Eduardo Bolsonaro, o «guru» presidencial Olavo de Carvalho, o chanceler Ernesto Araújo e o assessor presidencial Filipe Martins –, o governo implementou uma série de reformas institucionais no Itamaraty que possibilitaram que pessoas não pertencentes à carreira diplomática ocupassem cargos-chave e reforçaram o setor mais antiglobalista da Chancelaria. Em sua cerimônia de posse como ministro, Araújo, até então chefe do Departamento dos EUA, deixou clara a intenção refundadora do corpo diplomático ao declarar que «o presidente Bolsonaro está libertando o Brasil, e nós vamos libertar o Itamaraty»²⁰.

Duas medidas simbolizam o avanço do governo sobre a diplomacia, o afastamento da região e a priorização do vínculo com os EUA: por um lado, a eliminação da Subsecretaria da América Latina e do Caribe, cujas funções foram transferidas para a nova Secretaria das Américas; por outro, a decisão de retirar a matéria História dos Países da América Latina do curso de formação diplomática do Instituto Rio Branco e aumentar a carga horária dos cursos dedicados à «cultura clássica ocidental»²¹.

A intervenção bolsonarista, contudo, abriu uma inédita frente de conflito entre o governo e os diplomatas, que não demoraram a manifestar suas críticas à política exterior do governo em entrevistas, debates, conversas e documentos. Os pontos mais questionados seriam o alinhamento automático com Trump, a política ambiental, a reivindicação da ditadura militar e a rejeição ao multilateralismo, além do abandono de uma política ativa para a América do Sul.

Um piromaníaco em uma região em chamas

Bolsonaro chegou à Presidência em um momento no qual a integração sul-americana já se encontrava em crise. Na verdade, o processo de dissolução da Unasul havia começado em abril de 2018, quando os governos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru suspenderam sua participação no organismo. Pode-se dizer inclusive que boa parte dos problemas do bloco sul-americano data da época em que ainda predominavam os governos progressistas.

20. Paulo Silva Pinto: «Nós vamos libertar o Itamaraty», diz novo chanceler em cerimônia de posse» em *Correio Braziliense*, 2/1/2019.

21. «Ernesto Araújo exclui curso sobre América Latina de formação de diplomatas» em *Folha de S. Paulo*, 16/2/2019.

Algo semelhante ocorre com as instâncias econômicas regionais, como o Mercosul. O comércio entre os países do bloco vem sofrendo uma queda progressiva desde 2011, alimentando as dinâmicas centrífugas e reduzindo o interesse dos atores econômicos em apostar no mercado regional. Nesse sentido, as tendências à abertura e à flexibilização – simbolizadas nos apelos de «fazer convergir» o Mercosul com a Aliança do Pacífico (AP), habilitar as negociações individuais com países terceiros e revisar a união aduaneira – também surgiram na etapa do regionalismo pós-neoliberal. No caso brasileiro, a postura favorável a assinar o acordo UE-Mercosul sob uma lógica de «duas velocidades» e a aproximação com a AP ocorreram durante o governo de Rousseff e foram se aprofundando após a crise econômica. Como já mencionado, as transformações na estrutura produtiva e a ascensão dos setores mais transnacionalizados da economia explicam em grande medida essa mudança de posicionamentos no Estado brasileiro e a perda de centralidade do projeto sul-americano em termos autonômicos e desenvolvimentistas.

A chegada de Bolsonaro aprofundou as tendências de desintegração preexistentes

Em meio a esse cenário, seria possível dizer que a chegada de Bolsonaro aprofundou as tendências de desintegração preexistentes a ponto de levá-las à beira da ruptura. No caso do Mercosul, ainda que o presidente brasileiro tenha deixado de lado a ideia – esboçada no início de seu mandato – de abandonar o bloco, sua visão do Mercosul passou a ser estritamente utilitarista e comercialista, mesmo que isso coloque em risco a associação estratégica com a Argentina. Enquanto o governo de Alberto Fernández convoca a fortalecer a institucionalidade e os vínculos econômicos entre os membros do bloco, o governo brasileiro busca um Mercosul reduzido a sua expressão mínima e propõe diminuir a tarifa externa comum, revogar a norma que impede de comercializar individualmente com outros países e conduzir uma reforma institucional que minimize a estrutura do organismo. Além disso, o governo brasileiro praticamente deixou de contribuir para o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o que marca o abandono por parte do Brasil da agenda de desenvolvimento e redução de assimetrias entre os países do bloco²².

Por outro lado, cabe acrescentar o efeito negativo gerado pela pandemia de coronavírus sobre os processos de integração. Até o momento, os

22. Em 2016, o Brasil vinha realizando aportes de aproximadamente 100 milhões de dólares anuais; em 2018, não fez nenhum aporte e, em 2019, anunciou-se uma contribuição de apenas 12 milhões de dólares.

acordos no Mercosul se limitaram a declarações de intenções e à aprovação de um aporte de 16 milhões de dólares para um projeto de pesquisa biotecnológica. Algo similar ocorreu no Prosul: desde março de 2020, os presidentes do bloco emitiram várias declarações nas quais se comprometeram a estabelecer medidas de coordenação e compras conjuntas de insumos médicos, destacando a importância do multilateralismo e dos organismos regionais para obter um acesso universal à vacina contra a covid-19. No entanto, as tentativas de coordenação entram em choque com as diferentes abordagens sanitárias de cada país. A postura negacionista do governo brasileiro, suas críticas às recomendações da OMS e a recusa a adquirir vacinas fabricadas na China marcam um limite concreto para as possibilidades de articular medidas coordenadas entre os países sul-americanos.

A isso cabe acrescentar que a política de depredação da Amazônia tem sido contraproducente para o projeto de regionalismo proposto por Bolsonaro. Os principais membros da UE já deixaram claro que, se o Mercosul não assumir um maior compromisso ambiental, não haverá progressos na assinatura do acordo birregional. Do mesmo modo, a postura soberanista e refratária do governo brasileiro em temas ambientais também estabelece um limite para avançar em acordos dentro do Mercosul em questões relativas a essa matéria.

Seja como for, a crise do Mercosul é bastante mais profunda, e sua resolução não passa por aumentar as conquistas em áreas específicas, reformar o desenho institucional ou coordenar medidas de combate à pandemia²³. O bloco atravessa uma crise de identidade na qual seus países membros devem definir se mantêm o espírito do Tratado de Assunção ou se modificam seu *leitmotiv* para torná-lo algo semelhante à Aliança do Pacífico.

Em suma, podemos concluir que, ao desarmar o projeto sul-americano e se afastar da região, Bolsonaro acaba assumindo sem nenhum tipo de questionamento o imaginário geopolítico tradicional da América Latina, isto é, segundo Heriberto Cairo, o imaginário de uma região periférica no sistema-mundo, marginal nos modelos geopolíticos dominantes e subordinada ao projeto pan-americano conduzido pelos EUA²⁴. No entanto, alguns movimentos da conjuntura

23. José Briceño-Ruiz e Andrea Ribeiro Hoffmann: «The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead» em Bettina De Souza Guilherme, Christian Ghymers, Stephany Griffith-Jones e A. Ribeiro Hoffmann (eds.): *Financial Crisis Management and Democracy*, Springer, Cham, no prelo.

24. H. Cairo: «A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia» em *Caderno CRH* vol. 21 Nº 53, 2008.

recente podem afetar os três fatores que desenvolvemos aqui para explicar a *des-sul-americanização* do Brasil.

Em primeiro lugar, a saída de Trump da Casa Branca coloca em sérias dificuldades a postura antiglobalista de Bolsonaro. E, embora a prioridade do vínculo com Washington seja compartilhada por todos os atores que formam a coalizão de governo (inclusive as Forças Armadas), a verdade é que a relação especial que Bolsonaro tentou construir chegou muito provavelmente a seu fim. Isso pode pressionar o governo a rever sua política e se aproximar da região. É possível que Bolsonaro tente agradar a administração Biden substituindo Araújo do comando da Chancelaria. Se isso ocorrer, pode permitir que a diplomacia do Itamaraty recupere algum protagonismo no desenho da política exterior e que o Brasil retome algumas de suas bandeiras históricas em matéria internacional.

Finalmente, os resultados desfavoráveis obtidos pelo bolsonarismo nas eleições municipais de novembro de 2020 e o crescimento dos partidos do «centrão» podem levar o governo a adotar um posicionamento mais pragmático; por exemplo, reduzindo o nível de confrontação com a Argentina. De fato, temos visto ultimamente que não falta a Bolsonaro pragmatismo no momento de manter sua base de poder: por exemplo, limitou as visões ultraliberais de Guedes em favor de uma renda cidadã para sustentar o consumo popular durante a pandemia e, ao mesmo tempo, disputar a base lulista no nordeste do país.

Seja como for, vale destacar que a integração sul-americana não depende unicamente da dinâmica política brasileira. Reverter ou, de qualquer modo, atenuar a política incendiária de desintegração de Bolsonaro requer também que outros atores – estatais e não estatais – dos países da região se movam no sentido da construção de algum entendimento regional que possa conter e equalizar as diferenças. ▣

Bolsonaro, ideologia e militares

Contextos, interesses domésticos e limites no alinhamento com os Estados Unidos

Flávio Rocha de Oliveira

No início do século XXI, o Brasil abandonou o estilo discreto nas relações internacionais e iniciou uma guinada para fortalecer o seu protagonismo regional na América do Sul, aumentando as parcerias com o Sul global. Com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, a política externa passou a ser marcada por um esvaziamento das relações Sul-Sul e um alinhamento com os EUA – favorecido pela ideologia de extrema-direita e pelo apoio das Forças Armadas. Atualmente, está em questão a correção de rota na política externa brasileira, em um contexto geopolítico global marcado pelo acirramento da disputa entre EUA e China.

Entre 2004 e 2014, as relações exteriores desempenharam papel central nos projetos de desenvolvimento econômico do Brasil. Os executores da política externa identificaram e acompanharam as mudanças na geopolítica mundial, detectando oportunidades para uma atuação mais autônoma de modo a melhorar a qualidade da inserção internacional do país. De um protagonismo internacional discreto, característica dos anos 1990 e especialmente durante o governo de Fernando

Flávio Rocha de Oliveira: é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é professor do Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC e membro do Observatório da Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB).

Palavras-chave: geopolítica, ideologia, militares, política externa, Jair Bolsonaro, Donald Trump, Estados Unidos.

Henrique Cardoso¹, a república brasileira iniciava uma guinada no sentido de fortalecer o seu protagonismo regional na América do Sul e aumentar os contatos e parcerias em relação ao Sul global na primeira década do século XXI.

O crescimento econômico da China e o ressurgimento da Rússia alteram o panorama geopolítico global com efeitos sobre a América do Sul, a África e a Ásia. Ou seja, justamente sobre o Sul global que se tornava objeto de uma crescente atuação diplomática brasileira. O número de postos diplomáticos (embaixadas, representações, consulados e vice-consulados) aumentou de 91, em 2002, para 227 em 2013², sendo que a maioria foi criada em países em desenvolvimento.

A partir de 2014, ocorre uma inversão na trajetória brasileira. A economia começa a patinar, reflexo de problemas domésticos e também dos efeitos tardios da crise econômica global de 2008. Uma crise política abate-se sobre o Brasil, levando a uma retirada de apoio aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) por parte das elites brasileiras, o que culmina com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, sendo substituída pelo vice-presidente Michel Temer. Também contribui para isso a chamada Operação Lava Jato, que ajuda a desestruturar o sistema político brasileiro, adicionando imprevisibilidade ao jogo político tradicional.

Nas eleições presidenciais de 2018, é eleito Jair Messias Bolsonaro, até então um deputado federal irrelevante no sistema político do país. Com Bolsonaro, emerge toda uma ideologia política de extrema-direita³. Na curta trajetória que o levou até a Presidência, ele assume o poder com apoio da maioria da elite brasileira e oferecendo reformas profundas na economia, como privatizações e desregulamentação do mercado de trabalho.

O governo Bolsonaro coloca em marcha uma nova orientação nas relações exteriores. Durante a campanha presidencial, o então candidato comprometeu-se a destruir o legado petista, segundo ele marcado por uma ideologia de esquerda e

1. Amado Luiz Cervo: *Inserção internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Saraiva, 2008. Ao discutir o período Cardoso, Cervo sustenta a tese de que o governo brasileiro do período abandonou a ideia de um protagonismo mais forte e se contentou com um papel secundário nas relações internacionais por conta dos problemas econômicos internos que havia herdado da época do regime militar. Segundo o autor, as necessidades de recuperação econômica eram tão urgentes que era necessário obter todo o apoio possível da principal potência do sistema internacional, os Estados Unidos, que era, também, a mais influente em organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. A partir daí, a política externa foi atrelada a essa necessidade econômica doméstica e procurou o bom relacionamento com os EUA, na época governado por Bill Clinton. É nesse momento, por exemplo, que o Brasil assina a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear.

2. Isabel Fleck: «Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia» em *Folha de S. Paulo*, 4/4/2013.

3. Hernán Gómez Bruera: «Bolsonaro y la responsabilidad de las élites» em *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 19 Nº 1, 1-3/2019, pp. 44-50.

patrocinadora de ditaduras⁴. No primeiro ano de governo, é implementado um esvaziamento das relações Sul-Sul e a busca por um alinhamento estratégico direto com os Estados Unidos governado por Donald Trump.

A partir dessa introdução, este ensaio apresenta duas perguntas iniciais: como caracterizar o atual contexto geopolítico global no qual se insere a tentativa de mudança da política externa por parte do governo Bolsonaro? E como o governo de Trump buscou adaptar os EUA a esse contexto geopolítico? A partir dessa caracterização, parte-se para a descrição de dois elementos da política doméstica brasileira que atuam como suporte a essa tentativa feita pelo governo Bolsonaro: em primeiro lugar, o elemento de natureza ideológica; em segundo lugar, o apoio das Forças Armadas brasileiras a esse alinhamento com os EUA, algo que tem sido pouco discutido até o presente momento na produção acadêmica recente.

Na sequência, serão apresentadas e discutidas duas razões, de natureza doméstica, que dificultaram e, no limite, inviabilizaram esse alinhamento da maneira que desejava o próprio presidente Bolsonaro e integrantes de seu governo: uma, de base material e com reflexos nos apoios políticos internos ao governo, diz respeito às relações econômicas do Brasil com a China; a outra se relaciona com a incapacidade do governo e do presidente de construir um consenso mínimo entre as elites brasileiras para obter um apoio forte ao seu objetivo inicial de um alinhamento estratégico decisivo com os EUA.

Finalmente, serão feitas algumas considerações finais acerca das possibilidades de correção de rota na política externa brasileira no contexto geopolítico global atual, marcado pelo acirramento da disputa entre China e EUA.

O contexto geopolítico das relações internacionais contemporâneas

O atual período das relações internacionais é marcado pelo recrudescimento da competição geopolítica entre EUA e China. Autores como Robert D. Kaplan qualificam essa rivalidade como uma «nova Guerra Fria»⁵. Para Kaplan, China e EUA estão presos numa disputa que durará décadas. Como a Guerra Fria do século XX, ela abarácará o campo ideológico e o militar, opondo duas potências nucleares com regimes de governos incompatíveis.

O atual período das relações internacionais é marcado pelo recrudescimento da competição geopolítica entre EUA e China

4. «Candidatos à Presidência propõem guinada drástica na política externa» em *Folha de S. Paulo*, 30/9/2018.

5. R.D. Kaplan: «A New Cold War Has Begun» em *Foreign Policy*, 7/1/2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>>.

Thomas J. Christensen, por outro lado, sustenta que o termo «nova Guerra Fria» não é o mais adequado para descrever a rivalidade emergente entre EUA e China⁶. Segundo ele, há de fato uma competição estratégica, que fica mais forte no setor militar-naval e que se espalha pelas áreas mais avançadas da tecnologia. Porém, o autor vê a China como um participante da ordem internacional de uma maneira distinta na comparação com a União Soviética, começando pela economia: há uma integração chinesa nos mercados mundiais de uma maneira que jamais foi alcançada pelos soviéticos. Para que uma nova Guerra Fria de fato acontecesse, a China deveria empreender uma campanha consciente para minar a estabilidade das democracias liberais em torno do mundo, e Christensen não vê essa possibilidade num futuro próximo.

A Rand Corporation produziu um estudo sobre essa competição centrado nos interesses dos EUA⁷. Esse documento identifica a China e a Rússia como os dois rivais potenciais, mas com a primeira sendo aquela que tem a capacidade de apresentar um desafio de natureza global. Os russos contestariam os interesses estadunidenses em regiões específicas e teriam um papel importante em conjunto com a China. A análise leva em consideração também outros países, como Austrália, França e Brasil, traçando várias hipóteses de evolução futura da competição, como um recrudescimento que se espalha pelas esferas econômica e militar, com guerras híbridas e por procuração, mas que não vê espaço para o surgimento de uma Guerra Fria no estilo EUA-URSS.

O governo Trump

Os EUA já estavam se preparando para lidar com a China e manter o equilíbrio de poder na Ásia de acordo desde o governo de George W. Bush⁸, mas isso foi prejudicado pelos atentados do 11 de setembro de 2001. A partir do governo Obama, houve uma reorientação estratégica para a Ásia tendo como objetivo explícito engajar a China.

6. T.J. Christensen: «There Will Not Be a New Cold War» em *Foreign Affairs*, 24/3/2021, <www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war>.

7. Michael J. Mazarr, Jonathan S. Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stephanie Pezard, Michael Spirtas: «Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives», Rand Corporation, 2018, Research Report, <www.rand.org/pubs/research_reports/RR2726.html>.

8. Nina Silove: «The Pivot before the Pivot: US Strategy to Preserve the Power Balance in Asia» em *International Security* vol. 40 Nº 4, 2016, pp. 45-88.

Todavia, durante o governo Trump os EUA reconhecem oficialmente um estado de competição com China e Rússia, elevando a primeira à categoria de principal potência rival. Os documentos *Estratégia de Segurança Nacional 2017*, *Estratégia de Defesa Nacional 2018* e *Relatório de Estratégia Indo-Pacífico 2019*⁹ trazem, pela primeira vez no século, a declaração de que os EUA as consideram ameaças reais aos seus interesses na Europa e na região do Indo-Pacífico. Esses documentos afirmavam que o foco da política externa estadunidense deveria ser a competição com Beijing e Moscou.

Em 2020, Elbridge Colby e A. Wess Mitchell publicaram um artigo no qual analisaram a política externa de Donald Trump voltada para a competição entre as grandes potências¹⁰, com o foco na China. Os autores criticam fortemente o período do governo Obama, no qual o engajamento não conseguiu produzir resultados de mudança de comportamento em Beijing. Para eles, Trump operou uma correção de rumos, impondo uma maior assertividade norte-americana para conter os chineses globalmente.

Durante o governo Trump os EUA reconhecem oficialmente um estado de competição com China e Rússia

O governo Bolsonaro e o alinhamento com os EUA: o componente ideológico

Durante as eleições de 2018, a equipe da campanha de Jair Bolsonaro divulgou um documento com o programa de governo do então candidato¹¹. O que foi apresentado como um plano para a administração do Brasil mais parecia uma carta de intenções, com propostas vagas e embaladas numa linguagem pretensamente cristã. Quando criticava as políticas oriundas dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, o plano de governo procurava forçar uma ligação espúria entre problemas de segurança pública em várias regiões do Brasil e países ou grupos que, de algum modo, tinham relações com o PT. Por exemplo, quando relacionavam o aumento da violência por conta do narcotráfico em cidades brasileiras governadas por prefeitos do PT, tentavam estabelecer uma ligação com propostas do Foro de São Paulo e com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

9. President of the United States: *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC, 2017; US Department of Defense: *National Defense Strategy of the United States of America*, Washington, DC, 2018; US Department of Defense: *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, Washington, DC, 2019.

10. E.A. Colby e A.W. Mitchell: «The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy» em *Foreign Affairs* vol. 99 Nº 1, 1-2/2020.

11. J.M. Bolsonaro: *O caminho da prosperidade. Proposta de plano de governo*, 2018.

A parte do documento que trata da política externa do candidato Bolsonaro é simplória e está restrita a uma página. Basicamente, defende fomentar contatos com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil; declara que o futuro governo Bolsonaro não louvará ditaduras assassinas e que não atacará democracias importantes como EUA, Israel e Itália¹².

Vários pesquisadores já debateram a maneira como os governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff procuraram orientar a política externa brasileira no sentido de apostar em relações multilaterais¹³. As razões variavam de acordo com o momento histórico, mas compreendiam uma necessidade de promover o desenvolvimento do Brasil, superar as deficiências de poder bruto, aumentar as capacidades de *soft power* e aproveitar as transformações geopolíticas para ajudar a estabelecer novas regras de funcionamento do sistema internacional¹⁴. A crise política que afetou o Brasil contaminou justamente o legado dessa política externa, que passou a ser qualificada como desnecessariamente ambiciosa, esquerdista e que entrou em rota de colisão com aliados tradicionais, como os EUA¹⁵. É contra esse legado acumulado que Bolsonaro investiu, tentando desmontá-lo.

Durante a constituição de sua equipe, Bolsonaro escolhe o diplomata Ernesto Araújo como ministro das Relações Exteriores. Araújo não tinha nenhuma expressão no Itamaraty e, durante sua trajetória profissional, chegou a elogiar a presidente Rousseff por ter combatido a ditadura militar brasileira instalada em 1964 como guerrilheira¹⁶. Ele foi adequando o discurso e a postura ideológica na direção do ultraconservadorismo, o que chamou a atenção do círculo mais

12. A parte que trata da política externa é muito pequena. O documento inteiro é ridiculamente simplório. Na verdade, ele é uma coleção de apresentações de PowerPoint que foi convenientemente editada para parecer um programa de governo, mas evita qualquer detalhamento ou discussão mais sofisticada de qualquer tema abordado. Absolutamente todos os tópicos são apresentados de maneira superficial, genérica e panfletária.

13. V. o artigo de Alejandro Frenkel e Diego Azzi nesta edição.

14. Mesmo durante o governo Cardoso, em que pese o fato de que as demandas internas da economia brasileira fizeram com que a política externa brasileira carecesse de ambição e protagonismo, houve um esforço na promoção do multilateralismo. Ver A.L. Cervo: op. cit.

15. Celso Amorim: *Teerá, Ramalá e Doha. Memórias da política externa ativa e altiva*, Benvirá, São Paulo, 2015. Nesse livro, o ex-chanceler fala do processo de negociação de um acordo nuclear com o Irã. Nesse processo, Brasil e Turquia agiram em conjunto, e na fase final sofreram oposição de EUA e aliados. Amorim comenta, no livro, como a imprensa brasileira criticou a intermediação que o governo Lula fez, praticamente replicando os argumentos dos EUA e desconsiderando as possibilidades de ganhos para o Brasil caso o acordo fosse bem-sucedido e houvesse uma estabilização no Oriente Médio e o levantamento das sanções impostas a Teerã.

16. Nessa mesma matéria, consta que ele, como ministro do governo Bolsonaro, fez uma defesa da mesma ditadura militar em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ver Juliana Dal Piva: «Ernesto Araújo, em 2011, exaltou Dilma e sua luta contra a ditadura» em *Época*, 27/3/2019, <<https://oglobo.globo.com/epoca/ernesto-araujo-em-2011-exaltou-dilma-sua-luta-contraditadura-23554629>>.

próximo do presidente Bolsonaro. Em sua conta na rede social Twitter e em seu blog, intitulado *Metapolítica 17*, ele produziu textos contra o que chamava de «globalismo», atacou a política externa «altiva e ativa» do ex-chanceler Celso Amorim e demonstrou antipatias pela China e pelo socialismo do século XXI, tendo se pronunciado contra esse país durante as eleições de 2018¹⁷.

Em relação aos EUA e ao governo Trump, o que chamou a atenção dos analistas políticos foi o artigo «Trump e o Ocidente». Nele, Araújo sustentava a ideia de que Donald Trump propunha uma visão do Ocidente baseada na recuperação de um passado simbólico, lastreado na história e na cultura das nações ocidentais. O futuro chanceler do governo Bolsonaro realiza um deslocamento de aspectos econômicos e estratégicos e coloca, no centro das ações do presidente norte-americano, o «Deus que age na história».

O fato é que Araújo tinha uma inclinação pelos EUA e pela mensagem de extrema-direita que emana dos grupos apoiadores de Trump¹⁸. Ele terminou sustentando que o Brasil deveria realizar um alinhamento *ideológico* em torno das ideias de recuperação do Ocidente encarnadas pelo presidente norte-americano, e um alinhamento *político* em torno da liderança estadunidense¹⁹.

Se a identificação de Bolsonaro com Trump e ideais de extrema-direita foi algo evidente até 2020, não se pode perder de vista que uma auto-identificação anterior das elites brasileiras com o Ocidente já é algo historicamente estabelecido, ainda que numa vertente não necessariamente extremista. Conforme apontam Belém Dawisson Lopes e Camilo M. López Burián, citando o intelectual conservador e embaixador brasileiro José Guilherme Merquior, as elites nacionais sonhavam em emular as práticas dos povos ocidentais vistos como vitoriosos. Segundo os autores, isso se refletiu em momentos decisivos da política externa do Brasil: por exemplo, quando Eurico

Araújo tinha uma inclinação pelos EUA e pela mensagem de extrema-direita dos grupos apoiadores de Trump

17. Os artigos de Araújo escritos antes, durante e após o período em que foi ministro das Relações Exteriores podem ser encontrados em *Metapolítica 17*, <www.metapoliticabrasil.com/>.

18. As inclinações ideológicas de Bolsonaro em relação à mensagem extremista do presidente Trump tiveram uma contrapartida em Araújo e, provavelmente, em alguns outros diplomatas tomados individualmente. Porém, não parece que essas preferências de extrema-direita sejam algo que caracterize o Ministério das Relações Exteriores enquanto instituição, com a maioria dos diplomatas apresentando posições moderadas.

19. Ainda dentro da questão ideológica, cabe lembrar que tanto Araújo como o atual embaixador do Brasil em Washington, Graça Foster, são ligados a Olavo de Carvalho, polêmico pensador ligado da extrema-direita brasileira e radicado nos EUA. Quando esteve lá, o presidente Bolsonaro o condecorou e juntou com ele juntamente com Steve Bannon. Para entender a influência de Carvalho, v. «Entenda a relação de Olavo com Bolsonaro e os embates com os militares» em *Folha de S. Paulo*, 7/5/2019.

Dutra, presidente entre 1946 e 1951, alinhou-se aos EUA²⁰. Variações do que eles chamam de «ocidentalismo heterodoxo» permanecem arraigadas no Itamaraty, levando à identificação com os valores tidos como ocidentais: liberdades civis, capitalismo de livre mercado, religião, cultura e democracia liberal.

Resumindo: ideologicamente, a identificação das elites políticas brasileiras com valores ocidentais e com a principal potência desse campo, os EUA, antecede o surgimento de Bolsonaro e fornece condições *culturalmente* favoráveis para que ele possa procurar fervorosamente um alinhamento com Washington na atual conjuntura histórica. O presidente termina se aproveitando dessa identificação das elites para embutir suas posturas ultraconservadoras que estavam alinhadas com as do presidente Trump.

O componente militar

Um dos maiores apoios políticos que Bolsonaro conseguiu obter no ano da sua eleição foi o do estamento militar: em 2018, o Alto Comando das Forças Armadas, até então reticente a uma identificação com o ex-capitão por conta de seu passado indisciplinado e tumultuoso, embarcou na candidatura presidencial.

Os militares brasileiros têm um histórico recorrente de intervenções no Estado nacional, de forma direta, através de golpes de Estado, ou de forma indireta, colocando-se como o poder moderador em relação aos políticos civis. Desenvolveram um conjunto de conhecimentos administrativos voltados para a gestão da máquina estatal que estão fora do escopo do que seria a sua função básica: segurança e defesa do Estado e da sociedade. Eles estão organizados em Marinha, Exército e Força Aérea, sendo a segunda a força militar mais forte e importante politicamente.

Nesse sentido, o apoio deles à eleição de Bolsonaro buscou recuperar a influência na condução dos negócios políticos do país através do processo eleitoral. Conseguiram uma barganha política com um candidato que tinha uma identificação com valores castrenses e que se comprometia com os interesses das três Forças Armadas. Há os interesses mais imediatos: uma maior fatia no orçamento, melhores salários e uma ocupação de vários postos na máquina pública por militares da ativa e da reserva, em cargos ministeriais, presidindo estatais, secretarias, institutos, etc., e que estão sendo atendidos.

E há interesses de mais longo prazo, no âmbito da defesa e da política externa, que fazem parte da própria estrutura das Forças Armadas e que foram

20. B.D. Lopes e C.M. López Burián: «La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal» em Diego Abente Brun e Carlos Gómez Florentín (orgs.): *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*, UNA, Assunção, 2018, cap. 3.

se constituindo a partir da Guerra Fria. Além de concepções próprias sobre o desenvolvimento e salvaguarda do território nacional, desenvolvem uma atuação de relações exteriores baseadas numa aproximação ou aliança com os EUA. Um dos pensadores militares do período da Guerra Fria, Golbery do Couto e Silva²¹, considerava o Brasil um país do campo ocidental que deveria se aliar aos norte-americanos contra o bloco soviético, expressando a preferência ideológica de elites brasileiras pelos valores ocidentais e pelos EUA. Segundo João Martins Filho e Daniel Zirker, no governo Cardoso os militares brasileiros conseguiram pautar a segurança do território amazônico como elemento central da defesa estratégica nacional²².

A aproximação, ou reaproximação, das Forças Armadas Brasileiras com os EUA ocorreu imediatamente após o *impeachment* de Rousseff. Em 2020, foi firmado um acordo militar pelo chefe do Estado Maior das Forças Armadas Brasileiras, o brigadeiro Raul Botelho, e pelo almirante Craig Faller, comandante do Comando Sul dos EUA, sob os olhares entusiasmados do presidente Bolsonaro, presente à cerimônia²³.

Quando se pensa nessa busca de alinhamento com os EUA no atual contexto geopolítico e no papel das Forças Armadas no governo Bolsonaro, e enfatizando que elas são apoiadores essenciais do governo, há dois eventos que são simbólicos: o primeiro foi a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que regula o uso comercial do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) entre os governos brasileiro e estadunidense; e o segundo foi a indicação de oficiais gerais para integrar o Comando Sul.

Brasil e EUA tentaram assinar um acordo no setor espacial durante o governo Cardoso, mas o Congresso Nacional barrou. Os governos Lula e Dilma tentaram levar avante um acordo com a Ucrânia, mas a pressão dos EUA e um acidente na base de Alcântara terminam inviabilizando o programa espacial. Em 2019, o governo Bolsonaro termina firmando o acordo com os EUA com grande estardalhaço, fazendo estimativas duvidosas de que o Brasil obterá 1% do volume global de negócios relativos

A aproximação das Forças Armadas Brasileiras com os EUA ocorreu imediatamente após o *impeachment* de Rousseff

21. Jorge M. da Costa Freitas: «Modernos precursores do pensamento geopolítico brasileiro: Golbery do Couto e Silva» em *A escola geopolítica brasileira*, Bibliex, Rio de Janeiro, 2004.

22. J. Martins Filho e D. Zirker: «Nationalism, National Security, and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil» em *Armed Forces & Society* vol. 27 Nº 1, 2000.

23. Beatriz Bulla: «Brasil e Estados Unidos assinam acordo militar» em *Estadão Conteúdo*, 9/3/2020.

à exploração do lançamento de satélites por volta de 2040²⁴. O que chama a atenção no contrato são cláusulas que praticamente proíbem a circulação de pessoal brasileiro em áreas restritas do centro de lançamento, acessíveis apenas ao pessoal técnico estadunidense, e vetam a de inspeção das cargas lançadas por foguetes norte-americanos, além da proibição do uso dos recursos financeiros obtidos com o aluguel da base no desenvolvimento de um veículo lançador de satélites de fabricação brasileira. Ou seja, o Brasil não pode investir o dinheiro de Alcântara na pesquisa e desenvolvimento de um componente essencial para a sua indústria espacial.

Existe um fator da competição geopolítica entre as grandes potências quando o assunto é espaço

Existe um fator da competição geopolítica entre as grandes potências quando o assunto é espaço. Tanto os EUA como a China consideram a tecnologia aeroespacial como estratégica. O mesmo tratamento é dado pela Rússia e por potências menores, como Índia, Japão e Israel. Existe uma corrida espacial em curso, com implicações econômicas e militares²⁵.

Há, também, um fator especificamente ligado ao planejamento estratégico brasileiro de defesa e que diz respeito ao setor espacial. No documento sobre a Estratégia Nacional de Defesa, o setor tecnológico espacial é considerado essencial, e a força militar responsável por sua gestão é a Força Aérea Brasileira (FAB). Depreende-se que a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas de Alcântara contou com a anuência da FAB, que provavelmente participou de etapas da sua negociação técnica e política e não viu no AST uma ameaça a defesa brasileira, e concordou em abrir mão do dinheiro para desenvolver um veículo lançador de satélites nacional.

O acordo assinado numa área tecnologicamente sensível na competição entre as grandes potências foi, na verdade, uma sinalização de que o governo Bolsonaro desejava alinhar-se com os EUA na rivalidade que esse país tem com a China, fornecendo para isso parte importante do seu território para que os norte-americanos possam lançar toda a sorte de cargas ao espaço. E os militares, por serem responsáveis pelo setor espacial na defesa nacional brasileira, concordaram com esse alinhamento geopolítico, obviamente esperando obter algo em troca.

24. Flávio Rocha de Oliveira et al.: «O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA para o uso do Centro de Lançamento de Alcântara», texto apresentado em workshop do Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB), s./f., <<http://opeb.org/2019/05/01/o-acordo-de-salvaguardas-tecnologicas-entre-brasil-e-eua-para-o-uso-do-centro-de-lancamento-de-alcantara/>>.

25. Todd Harrison, Kaitlyn Johnson, Thomas G. Roberts e Makena Young: *Space Threat Assessment 2020. A Report of The CSIS Aerospace Security Project*, CSIS, Washington, DC, 2020.

O segundo evento diz respeito à participação de oficiais gerais brasileiros na estrutura do Comando Sul dos EUA. Em 2019, o general Alcides Valeriano Júnior foi indicado como membro do Comando Sul. A indicação foi vista como um reforço do alinhamento do governo brasileiro ao norte-americano no setor de defesa. O almirante Craig Faller, comandante do Comando Sul, ao realizar a apresentação de Valeriano Júnior ao presidente Trump, disse que «os brasileiros estão pagando para ele vir para cá e trabalhar para mim»²⁶.

Por que os militares brasileiros têm interesses nessa aproximação com os EUA e terminaram dando apoio a essa busca de alinhamento por parte do presidente Bolsonaro? Há razões ideológicas, diplomáticas e de defesa.

Na questão ideológica, os militares possuem uma visão de mundo que espelha a das elites brasileiras: consideram-se parte do Ocidente e têm os EUA como o país modelo em termos dos chamados valores ocidentais. Apesar de setores das forças armadas defenderem uma postura mais profissional, ou «técnica», elas estão à direita no espectro ideológico político.

Em relação à diplomacia e à defesa, eles reconhecem pragmaticamente as necessidades de um bom relacionamento com os EUA. Ao analisar o cenário internacional, e especialmente o regional, o alto comando das Forças Armadas considera que uma aproximação com os EUA é do seu interesse. Isso pode resultar em contatos militares e políticos de alto nível. Também aumentam os intercâmbios entre os militares dos dois países nos níveis hierárquicos inferiores, com os brasileiros tendo acesso a treinamentos e doutrinas da maior potência militar do planeta e a uma discussão estratégica que dificilmente conseguem produzir em seu próprio país. Há, ainda, a expectativa de ter acesso a tecnologias avançadas de armamentos, seja em termos de treinamento, seja na produção conjunta com empresas nacionais.

Durante o governo Trump, eles ficaram preocupados com a possibilidade de uma intervenção militar na Venezuela. Contrariando o chanceler Araújo, Eduardo Bolsonaro e outros membros mais próximos ao presidente da República, os militares agiram no sentido de dissuadir qualquer tentativa de desestabilizar o governo de Nicolás Maduro que partisse de território brasileiro. Ao participar do Comando Sul, eles construíram a possibilidade de uma ligação direta com uma instância decisória do governo estadunidense caso esse decida por alguma intervenção em alguma região da América do Sul, como a própria Venezuela.

26. «Brasil paga para ele trabalhar para mim», diz militar dos EUA sobre brasileiro» em *Poder 360*, 17/7/2020. Essa indicação gerou reações contrárias no Brasil, entre diplomatas e críticos do governo Bolsonaro, que temiam que o Brasil fosse associado a possíveis intervenções militares estadunidenses na América Latina.

Problemas em relação ao alinhamento com os EUA

Apesar de buscar o alinhamento, existiram – e existem – dois problemas no Brasil que tornaram a manobra difícil para Bolsonaro durante o governo Trump. Um é de natureza material: a economia brasileira tornou-se dependente da China, especialmente no setor de *commodities*. Um dos grupos que mais fortemente apoiaram a eleição de Jair Bolsonaro foi o do agronegócio, que depende das compras chinesas. Em 2019, o Brasil exportou para a China aproximadamente 62,9 bilhões de dólares e importou 35,3 bilhões, gerando um saldo de 27,6 bilhões de dólares²⁷. Desses valores, o agronegócio terminou respondendo por 31 bilhões de dólares, o que representou 32% do total das vendas do setor. Os produtores rurais não querem perder o acesso ao mercado chinês. Ainda que só isso não baste para impedir um alinhamento, termina agindo como um elemento moderador porque o comércio agrícola ajuda a equilibrar as contas públicas²⁸.

Não existe um projeto de inserção internacional por parte do presidente

O outro problema é de natureza política: não existiu, e ainda não existe, um projeto de inserção internacional por parte do próprio presidente e de seu governo que consiga apresentar coerentemente o alinhamento com os EUA como uma estratégia que possa trazer frutos ao Brasil. O presidente Bolsonaro simplesmente não tinha, e ainda não tem, nenhuma concepção sobre o Brasil enquanto país com papel protagonista no mundo contemporâneo.

Deste modo, a República Brasileira perde capacidade de tirar proveito da crescente disputa geopolítica entre China e EUA nas arenas econômica, diplomática e tecnológica.

Ao rejeitar o multilateralismo e o esforço Sul-Sul dos governos que o antecederam, ele abriu mão de todo um capital político duramente construído.

Faltou ao presidente e ao seu governo uma visão estratégica que pudesse ter criado um consenso mínimo entre as elites que o apoiaram em torno de um alinhamento com os EUA. O que sobrou para o público externo, fora do governo e fora do Brasil, foi a percepção de que a política externa bolsonarista ficou a reboque dos EUA durante a administração Trump. Os ganhos, quando ocorreram, foram episódicos e ficaram restritos a pequenos grupos, com destaque para os militares na obtenção de seus objetivos.

27. Consultado a partir de planilhas geradas em *Comex Stat*, <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>> e *Fazcomex*, <www.fazcomex.com.br/blog/principais-produtos-exportados-do-brasil-para-china/>.

28. Pode-se especular que outros setores que exportam para a China, como o de minérios, também ficam preocupados em melindrar os chineses e agem como elemento moderador. No entanto, seria necessária uma pesquisa mais ampla para verificar essa hipótese.

Possibilidade de alteração de rota para o governo Bolsonaro ou para o Brasil?

O momento de realizar o alinhamento tão desejado pelo governo Bolsonaro com os EUA, do ponto de vista ideológico e estratégico-diplomático, passou. Ideologicamente, o principal ponto de contato estava no presidente Trump, derrotado nas eleições de 2020. Bolsonaro perdeu seu principal aliado externo. Diplomáticamente, o presidente demorou quase um mês para reconhecer a vitória do democrata Joe Biden e ainda lançou dúvidas sobre a lisura das eleições norte-americanas, uma postura totalmente desastrosa.

A pandemia de covid-19 complicou a situação geopolítica global. Os EUA e o Brasil se tornaram o epicentro da doença em períodos muito próximos e, em boa medida, porque tanto Trump como Bolsonaro adotaram posturas negacionistas no início e desestimularam medidas sanitárias que poderiam ter contido a disseminação rápida do vírus. E ambos passaram a acusar a China de ter espalhado o vírus intencionalmente ou de ter sonegado informações sobre a eclosão da epidemia no final de 2019. Porém, Trump rapidamente reconheceu a necessidade de investimentos na produção e compra de vacinas e insumos hospitalares. Os gigantescos recursos econômicos, científicos e políticos estadunidenses foram mobilizados, garantindo-se as compras maciças de vacinas que ainda estavam sendo pesquisadas e de suprimentos hospitalares diretamente do maior fabricante mundial, a China, além do aumento da produção própria.

E o que fez o governo Bolsonaro? Prosseguiu negando a gravidade da covid-19, investindo em pseudotratamentos. Também hostilizou a China e demorou a negociar a comprar de vacinas. Terminou sendo prejudicado inclusive pela postura do governo Trump de garantir o maior número de doses para a população estadunidense, o que elevou globalmente os preços desse produto e complicou mais ainda a situação do Brasil. Os efeitos da pandemia, combinados com o desmonte de uma política exterior multilateral, acabaram deixando o Brasil isolado e enfraquecido num cenário internacional dominado pela competição entre China e EUA, que começa a se desdobrar na chamada *geopolítica das vacinas*.

É possível uma correção de rota para o governo Bolsonaro? Em tese, sim. Mas, considerando-se que os efeitos internos da pandemia e do péssimo desempenho da economia podem ter impacto negativo crescente, e, principalmente, o fato de que o presidente e o governo são incapazes de apresentar um projeto próprio de inserção internacional do Brasil, dificilmente haverá condições de uma correção de rota em relação aos EUA, em particular, e na política exterior brasileira como um todo.

Porém, é possível uma correção de rota *para o Brasil*? Sim, levando em consideração justamente o componente geopolítico da competição entre a China

e os EUA e como isso afeta outras potências, regiões e blocos internacionais. Há uma literatura que aborda a necessidade de os países latino-americanos se reposicionarem de uma maneira não-alinhada na arena internacional contemporânea. Carlos Fortín, Jorge Heine e Carlos Ominami defendem a ideia de que os países da América Latina sofreram os efeitos da Guerra Fria e não puderam optar, de modo efetivo, por um não-alinhamento por conta do contexto histórico da rivalidade entre a União Soviética e EUA. Na competição que se desenvolve no início do século XXI, as condições são diferentes e podem favorecer o que os autores chamam de um *não-alinhamento ativo*. Por um lado, não pode haver desvinculamento dos EUA, a maior potência do mundo e com interesses estratégicos no hemisfério. Por outro, esses países possuem uma crescente dependência da China, dado o modelo econômico lastreado na exportação de *commodities*²⁹. Brasil, Argentina, Chile, Peru e Uruguai, por exemplo, têm em Beijing o seu principal parceiro comercial e investidor. Desse modo, é do interesse dos países latino-americanos executar uma política externa de modo a manejar essa dependência do crescimento econômico chinês, aproveitar-se dos interesses estadunidenses em manter o seu *status-quo* e evitar serem pressionados simultaneamente pelas duas grandes potências, especialmente se houver um acirramento da competição.

Um Brasil sob o governo Bolsonaro pode não ter o tempo necessário, a habilidade e as condições políticas para executar uma mudança de rota no sentido de um não alinhamento ativo. Porém, essa possibilidade estará colocada a partir de 2022, quando os efeitos políticos e econômicos da covid-19 serão incorporados no processo eleitoral brasileiro, e as disputas entre as grandes potências provavelmente serão mais intensas.

A pergunta que fica é se aqueles que conduzirão a política externa brasileira nos próximos anos terão um projeto de inserção internacional de natureza política, que leve em conta os interesses prementes de recuperação do país e tenha como horizonte de entendimento o fato de que uma era de competição entre as grandes potências, protagonizada por China e EUA mas não restrita a elas, abrirá uma janela de oportunidades e perigos.

Uma estratégia de não alinhamento ativo devidamente concebida poderia produzir um aumento da capacidade de barganha do Brasil em relação aos EUA e, por extensão, em relação à China e a outras potências que têm interesses em jogo na geopolítica contemporânea. ▣

29. C. Fortín, J. Heine e C. Ominami: «Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría» em *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 Nº 3, 2020.

Amigos íntimos, vizinhos distantes?

*Andrés Manuel López Obrador
e Donald Trump*

Rafael Rojas

A relação entre Andrés Manuel López Obrador e Donald Trump esteve longe de ser traçada por um anti-imperialismo linear. Contra as previsões e o clima das campanhas, ela inclusive encontrou um certo feeling entre ambos os mandatários. A tal ponto que a mudança de governo e das visões geopolíticas da nova dupla Joseph Biden-Kamala Harris no país vizinho do norte introduz certas dúvidas sobre as relações futuras.

Na única viagem realizada pelo presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ao exterior até agora em seu governo, ele visitou Donald Trump na Casa Branca. Ali, em julho de 2020, o mandatário mexicano afirmou que, na história das relações entre os dois países, houve momentos em que os Estados Unidos e o México foram amigos íntimos e outros em que foram vizinhos distantes, recuperando o famoso título de Alan Riding¹. A relação entre López Obrador e Trump e entre o México e os EUA, nos dois últimos anos, poderia ser narrada com base nesses dois modelos de vizinhança. O vínculo come-

Rafael Rojas: é um historiador cubano residente no México. Seu último livro é *La polis literaria. La Revolución, el boom y la Guerra Fría* (Taurus, Barcelona, 2018). É professor e pesquisador do Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.

Palavras-chave: anti-imperialismo, migração, narcotráfico, Andrés Manuel López Obrador, Donald Trump.

Nota: a versão original deste artigo foi publicada em espanhol em *Nueva Sociedad* Nº 291, 1-2/2021, disponível em <www.nuso.org>. Tradução de Eduardo Szklarz.

1. A. Riding: *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, Joaquín Mortiz, Cidade do México, 1985.

çou sendo muito positivo e, no final, parece ter desembocado em uma aspereza que deverá ser enfrentada pelo governo de Joseph Biden e Kamala Harris.

A chegada do primeiro político de esquerda à Presidência do México desde o mítico governo de Lázaro Cárdenas na década de 1930 gerou grandes expectativas quanto à possibilidade de desenvolver políticas de contenção da hegemonia dos EUA na América Latina e no Caribe, especialmente frente a um governo encabeçado por um político como Trump, que não escondia seu desprezo pelas nações latino-americanas e caribenhas. Não poucos, especialmente na esquerda latino-americana mais interessada nos contrapesos geopolíticos, associada à Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e no Foro de São Paulo, e mais tarde articulada em torno do Grupo de Puebla, viram no triunfo de López Obrador a oportunidade de que o México abandonasse a tradicional posição de «bom vizinho» herdada da Guerra Fria².

A história do presente frustrou aqueles desejos, embora também seja certo que, na ala bolivariana da esquerda regional, houve uma inicial percepção positiva do isolacionismo trumpista³. O governo de López Obrador não apenas aprofundou o paradigma da integração com os EUA e o Canadá em uma zona de livre comércio da América do Norte redefinida pela administração Trump em um sentido mais claramente oposto à Ásia, à Europa e a outras regiões do planeta, mas também levou a colaboração com Washington em matéria de retenção migratória a patamares mais altos que os predominantes naquele que o próprio López Obrador chama de «período neoliberal», ou seja, entre os mandatos de Carlos Salinas de Gortari e Enrique Peña Nieto.

Nas próximas páginas, tentaremos reconstruir, em termos gerais, a relação bilateral entre os EUA e o México durante o último período do governo de Trump e o primeiro de López Obrador. No final do trajeto, esboçaremos alguns dos dilemas que se abrem com o início da nova administração Biden-Harris, em meio a evidentes tensões em termos de migração, segurança, combate ao narcotráfico, meio ambiente e outros temas da agenda bilateral.

Amigos íntimos

Em 2017, López Obrador, então candidato à Presidência do México, realizou uma viagem pelos EUA, onde se reuniu com diversas comunidades mexicano-estadunidenses. A campanha de AMLO buscava atrair o voto daquelas

2. Eric Zolov: *The Last Good Neighbor: Mexico in the Global Sixties*, Duke UP, Durham, 2020.

3. R. Rojas: «Desconexiones de la izquierda bolivariana» en *Nueva Sociedad* Nº 275, 5-6/2018, disponível em <www.nuso.org>.

comunidades, mas também capitalizar a rejeição gerada pelo discurso aberrantemente racista e xenófobo de Trump. As ideias do candidato sobre a necessidade de abandonar o projeto do muro fronteiriço e flexibilizar os controles migratórios se refletiram no livro *Oye, Trump* (2018), com prólogo e epílogo de dois conhecidos intelectuais da esquerda nacionalista revolucionária mexicana: Pedro Miguel e Elena Poniatowska⁴. Partindo da tese de que, durante o período neoliberal, o México havia se transformado em um «Estado *pollero*», em alusão a aqueles que cobram, enganam e, eventualmente, abandonam os migrantes no cruzamento da fronteira, o livro defendia as comunidades migratórias como agentes do desenvolvimento nacional e rechaçava de forma contundente o muro e as deportações indiscriminadas. À medida que as eleições se aproximavam, a questão migratória e a possível articulação de uma diplomacia anti-Trump começaram a perder impulso na campanha de López Obrador. Em um segundo livro, 2018. *La salida* (2017), onde seu programa de governo foi refletido mais plenamente, os temas de política exterior estavam ausentes, mas falava-se da necessidade de aperfeiçoar o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) por meio de acordos complementares que permitissem superar a desvantagem do México em relação à China e a outros países do Sudeste asiático⁵.

Um dos primeiros gestos em política exterior de López Obrador foi uma carta amistosa a Trump, enviada por meio do secretário de Estado Mike Pompeo, que visitou o México pouco após as eleições. O mandatário mexicano convidava seu homólogo estadunidense a iniciar uma nova etapa de entendimento bilateral, que girasse em torno da renegociação do TLCAN sem relegar temas como a migração e a segurança⁶. AMLO observou que entre ele e Trump havia algumas semelhanças, como a capacidade de ganhar eleições e de cumprir a palavra uma vez no poder, o que lhes permitiria chegar a acordos importantes.

Quando López Obrador começou a governar, Trump intensificava seus ataques contra o México e os mexicanos, como parte de sua campanha para

À medida que as eleições se aproximavam, a questão migratória e a possível articulação de uma diplomacia anti-Trump começaram a perder impulso

4. A.M. López Obrador: *Oye, Trump. Propuestas y acciones en defensa de los migrantes en Estados Unidos*, Planeta, Cidade do México, 2017. No título ressoa o livro *Escucha, yanqui*, de Charles Wright Mills, sobre a Revolução Cubana (1961).

5. A.M. López Obrador: 2018. *La salida. Decadencia y renacimiento de México*, Planeta, Cidade do México, 2017.

6. D.M. Pérez: «López Obrador a Trump: ‘Ambos sabemos cumplir lo que decimos’» em *El País*, 23/7/2018.

a reeleição de 2020. Em maio de 2019, o presidente dos EUA anunciou um aumento de tarifas que justificou com a ideia de que o México se aproveitava do vínculo com seu vizinho do norte. O mandatário mexicano enviou então uma segunda carta a Trump, na qual rejeitava as medidas coercitivas e chamava de «falácia» o lema «America First» [EUA primeiro]⁷. Naquela missiva, no entanto, de 30 de maio de 2019, López Obrador anunciava uma delegação de alto nível, liderada pelo chanceler Marcelo Ebrard, para encontrar uma solução ao conflito migratório gerado pelas caravanas provenientes da América Central.

Nas reuniões do chanceler mexicano com a equipe de Trump, nas quais exerceu um papel protagonista Jared Kushner, genro do presidente, decidiu-se acelerar a assinatura de um novo acordo de livre comércio, o Tratado entre México, EUA e Canadá (TMEC), e afinar o entendimento com os EUA em matéria migratória.

A política migratória restritiva de Trump encontrou respaldo no governo de López Obrador, com medidas como a maior vigilância militar da fronteira sul com a Guatemala e a repatriação de migrantes centro-americanos. No verão de 2019, a Guarda Nacional havia multiplicado seus efetivos nos pontos fronteiriços para impedir a passagem das caravanas provenientes do Triângulo Norte da América Central⁸.

O chanceler Ebrard realizou mais duas viagens a Washington entre o final de 2019 e o início de 2020, a fim de articular uma espécie de *quid pro quo* entre a contenção migratória e a regeneração do acordo de livre comércio. Na primavera de 2020, quando tinha início a crise econômica e sanitária provocada pela pandemia de covid-19, o entendimento já havia tomado forma. Durante aquele primeiro ano de governo, López Obrador falou cerca de oito vezes por telefone com Trump, uma delas após a operação do Exército mexicano em Culiacán contra a mobilização militar do cartel de Sinaloa, que provocou a breve detenção de Ovidio Guzmán, filho de El Chapo⁹.

Enquanto era construído o acordo entre AMLO e Trump, as declarações públicas do magnata de Nova York contra o México e os mexicanos não cessaram. No entanto, López Obrador sempre sustentou

As declarações públicas do magnata de Nova York contra o México e os mexicanos não cessaram

7. «Los problemas sociales no se resuelven con impuestos; no me falta valor: AMLO» em *La Jornada*, 31/5/2019.

8. Lidia Arista: «Guardia Nacional ha desplegado 21.000 elementos para contener la migración a Estados Unidos» em *El Economista*, 20/7/2019.

9. «AMLO y Trump, una amistad vía cartas, llamadas, tuits y enviados» em *Expansión*, 7/7/2020.

que o presidente americano tratava o México com respeito. O maior contraste ocorreu nos dias anteriores e posteriores à viagem de López Obrador a Washington, quando ele se reuniu com Trump na Casa Branca, em julho de 2020. Naquelas semanas, este último não deixou de tuitar sobre o muro fronteiriço, que segundo ele seria pago pelo México, e sobre o que considerava como baixa qualidade moral dos migrantes mexicanos. Mas López Obrador afirmou em seu discurso no Jardim das Rosas da Casa Branca que, «em vez de ressentimentos para com sua pessoa, e, o que é mais importante, para com seu país», havia recebido de Trump «compreensão e respeito»¹⁰. Também disse que Trump não havia tratado o México como colônia, que havia respeitado a soberania nacional mexicana, que em seu tratamento ao vizinho do sul não tinha se guiado pela Doutrina Monroe, e sim pela Doutrina Washington, e que a relação entre ambos os mandatários podia ser como a que mantiveram Benito Juárez e Abraham Lincoln no século XIX. Não só isso: durante sua intervenção, López Obrador falou em nome da América do Norte como região à qual o México estava integrado, e fez um apelo para combater a redução vivida pela economia da região, frente a outros rivais como a China, em matéria de déficit comercial e perda de peso na economia mundial, de 40,4% em 1970 para 27,8% em 2020.

Vizinhos distantes

Em um país com uma tradição de esquerda anti-imperialista, que durante a Guerra Fria se opôs ao entendimento entre o nacionalismo revolucionário e os EUA, não deixa de ser paradoxal a boa relação de López Obrador com um dos mandatários mais conservadores e racistas da história estadunidense. Com uma naturalidade assombrosa, a esquerda mexicana partidária do bloco bolivariano defendeu, com algumas exceções, a aliança entre AMLO e Trump com argumentos perfeitamente neorrealistas. A relação com os EUA era prioritária para o projeto econômico da Quarta Transformação, de modo que o bom tratamento deveria ser preservado, ainda que negando a evidência dos insultos de Trump contra o México.

O jornal *La Jornada*, veículo emblemático da esquerda mexicana, que apoia de maneira inequívoca os governos de Nicolás Maduro na Venezuela e Miguel Díaz-Canel em Cuba e admite certas críticas a Daniel Ortega na Nicarágua, publicou em 9 de julho de 2020 um editorial que resume a aposta do progressismo oficial nesse campo. Afirma-se ali que o presidente López

10. «El discurso completo de AMLO junto a Trump en la Casa Blanca» em *Animal Político*, 8/7/2020.

Obrador havia pronunciado um discurso «substancioso e equilibrado» na Casa Branca e que essa era a melhor forma de conter os «tons ofensivos que Trump havia empregado contra os mexicanos e a impertinente interferência cometida por seus antecessores no cargo»¹¹. Ao mesmo tempo em que atribuía a ingerência aos «antecessores» de Trump, incluindo Barack Obama, e não ao próprio Trump, o editorial do *La Jornada* sustentava uma premissa do neorrealismo ortodoxo: entre os EUA e o México existia uma «estrutura bilateral das mais complexas do mundo». Tal estrutura determinava, mais do que a interdependência, a integração entre os dois países, de modo que era preciso se relacionar com Trump do ponto de vista da «cordialidade e da soberania».

A boa relação esteve ligada desde o início a uma amizade pessoal entre ambos os líderes que, do lado do México, traduziu-se em uma lealdade preservada até o final, como se pôde constatar com o adiamento inusual da felicitação a Biden para depois do pronunciamento do Colégio Eleitoral, em meados de dezembro de 2020.

No entanto, por trás do bom tratamento, nos últimos meses de 2020 havia se escondido uma profunda tensão entre os dois governos, que se evidenciou com a captura do general Salvador Cienfuegos, ex-secretário de Defesa do México, no aeroporto de Los Angeles, em meados de outubro. Cienfuegos era investigado pela Administração de Controle de Drogas (DEA) havia meses, por vínculos com cartéis da droga e lavagem de dinheiro, mas o governo de Trump não informou isto ao México; de fato, a notícia da detenção do general foi transmitida ao chanceler Ebrard pelo embaixador dos EUA Christopher Landau¹².

Inicialmente, a reação de López Obrador foi aproveitar a prisão de Cienfuegos para validar a sua tese de que a corrupção no México havia sido generalizada nas administrações anteriores e que era possível falar de «narcogovernos» antes de sua chegada ao poder. A prisão de Cienfuegos, assim como a de Genaro García Luna, secretário de Segurança Pública do governo de Felipe Calderón, em território estadunidense, dava a razão à Quarta Transformação em sua denúncia da venalidade dos últimos governos do Partido Ação Nacional (PAN) do Partido Revolucionário Institucional (PRI).

Em pouco tempo, aquela primeira reação precisou ser revista devido às contradições que acarretava com o discurso soberanista da política exterior de López Obrador e com sua oposição à estratégia da «guerra contra o

11. «AMLO en EU: mensaje equilibrado» em *La Jornada*, 9/7/2020.

12. Elena Reina: «Detenido en eu jefe del Ejército del gobierno de Enrique Peña Nieto» em *El País*, 16/10/2020.

narcotráfico». A prisão de um general do Exército, instituição que o governo estava transformando em um aliado central, e a extralimitação de funções da DEA no território mexicano apresentavam o Movimento de Regeneração Nacional (Morena) e a Quarta Transformação como cúmplices do intervencionismo tradicional de Washington. Após a guinada na posição do governo de AMLO sobre a detenção de Cienfuegos, na qual pesou claramente o mal-estar da alta hierarquia militar, o chanceler Ebrard iniciou esforços para extraditá-lo ao México¹³.

Apenas um mês depois da detenção de Cienfuegos em Los Angeles, Washington o devolveu afirmando que temas sensíveis da relação bilateral com o México estariam em jogo em um processo judicial contra o general em Nova York. O governo mexicano, que havia celebrado a detenção, agora celebrava a extradição. A rápida correção de curso do caso de Cienfuegos ocorreu poucos dias após as eleições presidenciais dos EUA, vencidas por Biden, embora Trump tenha decidido desconhecê-las, impugná-las e desqualificá-las como fraudulentas desde o princípio. Foi inevitável pensar que, ao não reconhecer Biden, López Obrador correspondia à decisão de Trump de extraditar Cienfuegos.

Algo havia sido sensivelmente afetado naquele vínculo, apresentado dois anos antes como o início de uma nova era de amizade. No início de dezembro o partido no poder, Morena, apresentou na Câmara de Deputados um projeto de lei que limitava a quantidade de agentes estrangeiros autorizados a operar em território nacional e revogava sua imunidade¹⁴. Em Washington, o secretário de Justiça dos EUA William Barr, poucas horas antes de apresentar sua renúncia a Trump, expressou seu mal-estar com a nova lei porque colocava em risco a colaboração entre os dois países em matéria de segurança.

Quando López Obrador finalmente decidiu felicitar Biden pela vitória, o único ponto que destacou em sua mensagem foi o da migração¹⁵. Os outros grandes temas da relação bilateral, o livre comércio e a colaboração em matéria de segurança e combate ao narcotráfico, ficaram sob uma sombra muito evidente. O presidente mexicano também silenciou sobre outro ângulo do vínculo com o vizinho do norte que poderia se tornar conflituoso nos próximos anos:

Quando López Obrador decidiu felicitar Biden, o único ponto que destacou foi o da migração

13. Pablo Ferri: «El caso Cienfuegos, un reto para el maltrecho sistema judicial en México» em *El País*, 19/11/2020.

14. Alejandro Caballero: «Diputados aprueban la reforma que pone límites a agentes extranjeros» em *Proceso*, 15/12/2020.

15. «López Obrador felicita a Biden; espera relación de amistad y respeto» em *La Jornada*, 16/12/2020.

o meio ambiente e as energias limpas. Nesse ponto, o novo governo de Biden-Harris parece se mover no sentido contrário ao da aposta centralmente petroleira e extrativista do governo de AMLO, ainda que, ao mesmo tempo, os candidatos tenham se mostrado ambivalentes durante a campanha com relação ao *fracking* em território estadunidense e se distanciando de propostas como a do Novo Pacto Verde da ala esquerda do Partido Democrata.

As relações entre o México e os EUA deverão passar por uma reformulação nos próximos anos, impulsionada pela perda de continuidade de políticas de Estado nos dois países. No México, está ocorrendo uma mudança profunda de expectativas e prioridades, assim como nos EUA. A forte aposta feita pelo Governo de López Obrador em um vínculo preferencial com Trump foi contrariada pelo curso político dos EUA, e para o México impõe-se um redesenho de sua interpretação do vizinho.

Depois de Trump

O governo de López Obrador chega à metade de seu mandato em meio a uma profunda mudança de orientação da política doméstica e exterior dos EUA. Com a saída de Trump da Casa Branca, certas guinadas da errática diplomacia republicana serão interrompidas bruscamente. Biden recomporá as relações com a União Europeia, a China, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização das Nações Unidas (ONU), regressará ao Acordo de Paris e retomará a normalização diplomática com Cuba. Provavelmente, os democratas retomarão o acertado enfoque de diferenciar as políticas em relação a Venezuela, Nicarágua e Cuba, o que terá um automático efeito de distensão regional, em especial na América Central e no Caribe.

Paradoxalmente, essa distensão, em uma zona tão próxima do México, poderia acumular mais conflitos do que harmonias para o governo de López Obrador. Ao contrário de Trump, que englobou os regimes de Maduro, Ortega e Díaz-Canel em um pequeno «eixo do mal», Biden dará um tratamento diferente a cada governo, reforçando certamente a colaboração com a América Central para desincentivar a emigração. Tal reorientação diplomática dos democratas poderia voltar a conferir centralidade aos temas de direitos humanos nessa região da América Latina, sem excluir o México, o que geraria tensões com o governo de López Obrador.

A equipe formada pelo novo secretário de Estado, Antony Blinken, provém de uma tradição diplomática de forte ativismo em matéria de «promoção da democracia» no Leste Europeu e no Oriente Médio. Não seria

estranho que essa projeção, que no período da chancelaria de Hillary Clinton causou tantos atritos com os governos de Hugo Chávez, Nicolás Maduro e Rafael Correa, volte a provocar conflitos com setores da esquerda regional. Qualquer desencontro entre os governos de Biden e AMLO seria capitalizado por essa esquerda do ponto de vista de uma velha argumentação soberanista, que oculta seu renovado pragmatismo.

O paradoxo poderia chegar a um ponto em que o governo de Trump seja mais confortável para López Obrador do que o de Biden. Não deixa de ser relevante que na classe política mexicana, incluindo a do partido da situação, exista uma percepção bastante negativa não apenas de Hillary Clinton, mas também de Obama, que, em outros territórios da esquerda latino-americana, como o cubano pró-abertura, é visto como o único presidente que tentou uma reformulação do vínculo bilateral com claras vantagens comparativas para a ilha. No México, Obama representa, ao contrário, duas políticas desastrosas: a guerra contra o narcotráfico e as deportações em massa.

A volta à normalização diplomática com Cuba será muito bem recebida por grande parte da comunidade de nações latino-americanas e caribenhas. A política do embargo comercial estadunidense não tem apoio, nem sequer entre os governos de direita da região. Entretanto, qualquer tentativa de retomar o restabelecimento de relações com Havana, acompanhado de um aumento da pressão sobre a Venezuela, a Nicarágua ou a própria Cuba para que esses regimes abram o jogo democrático, ampliará as possibilidades de impugnação da hegemonia dos EUA.

A incógnita sobre o lugar do México nessas redes contra-hegemônicas da esquerda latino-americana, que o Grupo de Puebla tentou desvendar há dois anos, permanece intacta. Se no período final do governo de López Obrador o vínculo com o governo de Biden se mantiver em bons termos, o cenário de uma incorporação do México ao que resta da corrente bolivariana, tão desejada ou temida do ponto de vista dos centros de poder das esquerdas e direitas da região, inevitavelmente se desvanecerá. ▣

Geopolítica, integração e política externa brasileira a partir de uma perspectiva antirracista

Mamadou Alpha Diallo

Apreender a geopolítica, o racismo e a política externa brasileira em perspectiva antirracista significa se debruçar sobre a história do mundo a partir do século xv e entender o impacto do desmoronamento dos impérios coloniais e do surgimento do Estado nas Américas no século xix sobre a manutenção e o fortalecimento das estruturas raciais e racialistas baseadas na manutenção de laços com a Europa colonial e escravocrata. Neste sentido, o silenciamento/negação do racismo enfraqueceu o Brasil como nação no sistema internacional. Ter uma política, uma postura antirracista, significa assumir a verdadeira identidade brasileira e o devido lugar de grande nação perante seus pares no sistema internacional.

Introdução

O século xv mudou drasticamente os rumos do mundo, da geopolítica e da geoestratégia. A chegada de Colombo às Américas lançou as bases do que viria a ser o mundo ocidental séculos depois, das estruturas dos Estados não somente da Europa, mas também das Américas. Mais tarde, os lucros oriundos do tráfico e do trabalho dos escravizados¹

Mamadou Alpha Diallo: é doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bacharel em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). É professor de Relações Internacionais e Integração em la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Palavras-chave: Estado, identidade, racial, racialistas, sistema internacional, Brasil.

Nota: o autor agradece ao professor Dr. Alain Pascal Kaly (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRJ) pela leitura e comentários do texto.

1. Eric Williams: *Capitalismo e escravidão*, Companhia das Letras, São Paulo, 2012.

possibilitaram o surgimento do capitalismo e da revolução industrial. Isso acabou criando as bases da consolidação das novas ciências² que inventaram pseudocientificamente os barômetros medidores e legitimadores dos graus da humanidade e dos tipos dos tratamentos outorgados a cada cidadão. Para melhor se encaixar ideologicamente nos ideários de civilidade e progresso, as autoridades brasileiras abraçaram cega e exclusivamente as normativas da cultura ocidental cristã.

Após a singular³ Revolução Americana no final do século XVIII e a Revolução Haitiana no início do seguinte, as Américas espanhola e portuguesa passaram a ruir irreversivelmente em termos políticos, culturais e ideológicos. As independências dos Estados decorrentes daqueles impérios ditaram drasticamente os novos rumos das geopolíticas coloniais e colonialistas para responder às necessidades cada vez mais urgentes do capitalismo necessitado de mais matérias-primas e de mercados de consumidores. Os desmoronamentos daqueles dois impérios coloniais no século XIX pariram vários novos Estados denominados de América Latina. Entretanto, no caso do Brasil, ser politicamente independente não implicou o corte definitivo das relações umbilicais com Portugal, nem com o mundo ocidental, ao negar quase totalmente suas outras origens: as africanas e as indígenas. Ao longo do século XIX e das primeiras décadas do século seguinte, os debates encabeçados pelas elites políticas, intelectuais e acadêmicas sentenciaram que o futuro do país estava atrelado à esmagadora predominância dos brancos na sua população e à estreiteza das suas relações diplomáticas muito mais com os países predominantemente brancos, como a Europa, os Estados Unidos e países asiáticos⁴.

Aprender a geopolítica, o racismo e o antirracismo na vida e nos comportamentos de Estados como o Brasil significa olhar o passado para entender a importância dos processos e fluxos desencadeados a partir do século XV no chamado sistema Internacional. O segundo ponto importante neste processo é entender o impacto que o desmoronamento dos impérios coloniais e o surgimento do Estado nas Américas no século XIX tiveram na manutenção e no fortalecimento das estruturas raciais e racialistas, baseadas principalmente na opção da manutenção do cordão umbilical com Portugal, como também com toda a Europa colonial e escravocrata. Assim, parte-se da hipótese de que entender o racismo no Brasil, a ponto de analisar a sua

2. Stephen Jay Gould: *A falsa medida do homem*, WMF Martins Fontes, São Paulo, 2014.

3. É uma revolução singular no mundo ocidental, pois foi a primeira vez que povos (irlandeses e escoceses) colonizados por outros povos brancos (ingleses) se libertam de seus colonizadores tradicionais.

4. Fabio Koifman: *Imigrante ideal. O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2012.

geopolítica e sua política externa de uma perspectiva antirracista, somente é possível se olharmos no retrovisor da história global. Argumenta-se, no entanto, que é muito necessário este olhar histórico, para entender e enfrentar o racismo no Brasil, pois isso contribui para o fortalecimento do Estado e a sua melhor inserção e integração na geopolítica global. Um olhar crítico sobre «a política externa pautada na democracia racial» pode permitir uma nova postura e, consequentemente, uma melhor aceitação do Brasil no cenário internacional.

Mudança dos rumos do mundo a partir do século xv

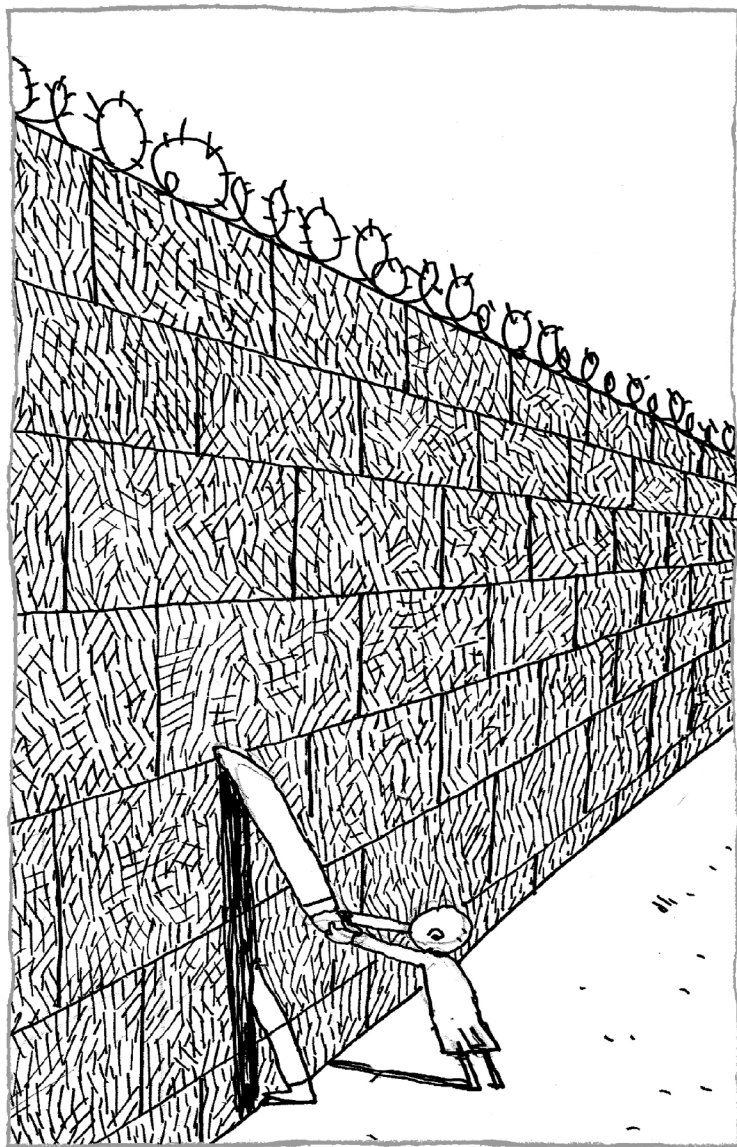
A conquista de Granada em 1492 pelos reis espanhóis não somente marcou o fim de seculares, complexas e ricas contribuições de africanos muçulmanos ao mundo ibérico, mas à civilização da humanidade. Foi aquela longa presença que forneceu todos os ingredientes para as conquistas das Américas, como também as plantas (café e a cana-de-açúcar) que transformaram totalmente as dietas alimentares, as economias mundiais e suas rotas⁵.

O século xv, que marca a chegada dos primeiros portugueses às costas africanas, inaugura o expansionismo europeu e é apelidado de «a ponte» entre o final da Idade Média e o início do Renascimento, registra, segundo Giovanni Arrighi, as principais mudanças que marcaram o mundo e o sistema internacional, tais como a criação de Estados nacionais e a formação do sistema capitalista mundial⁶. Estes «dois grandes processos» são tidos como europeus. No entanto, se podemos chamar estes acontecimentos de mudança é porque havia outras formas de relações e de sistemas. Neste sentido, vale lembrar que o barco foi a forma de transporte que abriu enormes possibilidades para conexões de longa distância, fazendo da madeira o item mais demandado nas áridas planícies aluviais da Mesopotâmia para construir palácios, templos e móveis⁷. Segundo o autor, esta madeira podia ser encontrada no litoral do Mediterrâneo e da Índia, e os fenícios foram os primeiros comerciantes especializados cujas habilidades de navegação permitiram estender sua rede comercial por todo o Golfo Pérsico e o Mediterrâneo. Pode-se dizer que «a ponte» entre a Idade Média e o início da Modernidade

5. Alain Pascal Kaly: «A presença-ausência dos árabes e de muçulmanos nos processos de modernização brasileira: a readequação dos mapas coloniais» em *Revista Pós Ciências Sociais* vol. 13 Nº 26, 2016; Ahmed Faouzi: «Comment la prise de Grenade a changé le destin de l'Afrique» em *Jeune Afrique*, 1/6/2021.

6. Giovanni Arrighi e Beverly Silver: *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*, UFRJ / Contraponto, Rio de Janeiro, 2001.

7. Nayan Chanda: *Sem fronteira: Os comerciantes, missionários, aventureiros e soldados que moldaram a globalização*, Record, Rio de Janeiro, 2011.



© Nueva Sociedad / Eloar Guazzelli 2021

Eloar Guazzelli é artista plástico, quadrinista e diretor de arte para animação. É bacharel em Desenho e mestre pela Escola de Comunicação e Artes da USP. Foi premiado em mostras de artes gráficas e festivais de cinema em Brasília, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Lisboa, Teerã e Tóquio, entre outros. Participou de exposições e mostras no Brasil e no exterior. Foi premiado na categoria Cenografia no 31º Prêmio Shell, São Paulo, 2019. É professor no curso de Animação da FAAP-SP.

foi feita por esta madeira. Portanto, o ponto de partida da modernidade não está localizado na Europa. Assim, pode-se explicar o início da expansão europeia somente no século xv, devido a motivos tecnológicos, econômicos e políticos. A respeito do primeiro ponto, destaca-se o fato de a construção de navios capazes de percorrer longas distâncias nos vastos oceanos ter sido satisfatória no século xv com a invenção da caravela. Do ponto de vista econômico, destaca-se que até aquele século

os países europeus dependiam de um número espantoso de intermediários malaios, indianos, egípcios e italianos para o suprimento de bens e especiarias de que necessitavam da Índia e da China; consequentemente, o preço desses bens tornou-se cada vez mais alto. A descoberta de uma rota marítima para os mercados do Oriente, que não estaria sob o controle das potências muçulmanas, tornou-se cada vez mais urgente à medida que o preço das especiarias e outros produtos orientais disparavam. O ouro também se tornou uma mercadoria muito escassa na Europa no século xv, principalmente por causa da prática crescente de cunhar moedas em ouro em vez de prata. A descoberta das fontes de ouro que chegavam ao mercado do norte da África, das quais os portugueses se tornaram testemunhas oculares durante o ataque e conquista de Ceuta no Marrocos em 1415, foi certamente um dos fatores que precipitaram a exploração sistemática da costa da África logo após a expedição de Ceuta.⁸

Esta reflexão traz muitas informações, entre as quais destacamos a dependência europeia de produtos de outros povos até o século xv, a busca por rotas alternativas ao mundo muçulmano mostra que, de fato, o império arabo-muçulmano era uma ameaça à expansão capitalista da Europa e à descoberta das fontes do ouro (já escasso na Europa) africano que chegava ao norte da África, que será a base da moeda e do capitalismo. O terceiro motivo era político, já que, ao longo dos séculos xiv e xv, todos os países da Europa oriental tiveram de enfrentar constantes ameaças de invasão dos turcos otomanos; estes chegaram ao auge com a captura de Constantinopla em 1453. A França e a Inglaterra estiveram de 1337 a 1453 envolvidas em uma série de guerras que ficaram conhecidas como a Guerra dos Cem Anos. Percebe-se o porquê da «invenção da modernidade europeia» ao mesmo tempo que se tenta silenciar e apagar o passado, propondo um novo ponto de partida para as relações internacionais, sociais, econômicas, políticas culturais, geoeconômicas e ideológicas.

8. Adu Boahen e Jacob F. Ade Ajayi: *Topics in West African History*, Longman, Suffolk, 1986, p. 104, tradução do autor.

Segundo Arnold Toynbee, a ideologia é uma das principais armas do Ocidente, que a Rússia adotou (comunismo), uma heresia do cristianismo e também rejeitada pelo islamismo⁹. Ao fazer estas observações, ele nos mostra como a geopolítica foi a base do expansionismo, da colonização ocidental e resultou na «descoberta» das Américas. Segundo este autor, o mundo ocidental, ao responder à conquista da Cristandade ortodoxa do Oriente pelos turcos nos séculos XIV e XV, garantiu o domínio dos mares para cercar o islã, em vez de atacá-la como fez ao longo das Cruzadas, cujo resultado foi desastroso¹⁰. Neste sentido, ao contornar a África os navegadores portugueses buscavam chegar à Índia antes dos mongóis, a última onda de invasores muçulmanos que chegariam na Ásia central por terra.

Por outro lado, quando os espanhóis fizeram a ligação entre o Atlântico e o Pacífico, passando pela Cidade do México, uma nova fronteira foi estabelecida nas Filipinas, desta vez asiática, entre a cristandade ocidental e o islã, afirma Toynbee. Portanto, o cerco do mundo muçulmano precede o domínio do comércio triangular (África-Américas-Europa) de escravizados, das relações desumanas que tornaria o Atlântico o centro do capitalismo e da modernidade, mães do atual sistema de Estados.

Desde então, o conceito de raça, entendido como um produto da estratificação¹¹, ocupa uma posição central na análise de políticas domésticas e internacionais. Neste sentido, afirma Tilden J. LeMelle, raça se refere «a um grupo de pessoas que são socialmente definidas com base em critérios físicos»¹². Nos casos em que as características fenotípicas não são semelhantes, a raça é determinada por associação ou por escolha e, consequentemente, a estratificação racial é uma função da discriminação de um grupo racial.

A centralidade do conceito raça no sistema nacional/internacional, portanto, se explica pelas «novas» relações de poder construídas entre os séculos XV e XIX em cima do navio negreiro. Isto significa concretamente que o imperialismo – política de expansão, domínio territorial e domínio econômico – foi

O conceito de raça ocupa uma posição central na análise de políticas domésticas e internacionais

9. A. Toynbee: *The World and the West*, Oxford UP, Londres, 1953.

10. Ibid., p. 95.

11. A estratificação racial existe quando a gama de escolhas individuais na sociedade é determinada, entre outros fatores, pela filiação a um determinado grupo racial. Assim, a estratificação racial é uma função da discriminação de um grupo racial subordinado a um dominante. Ver Tilden J. LeMelle: «Race, Internacional Relations, us Foreign Policy, and the African Liberation Struggle» em *Jornal of Black Studies* vol. 3 Nº 1, pp. 95-109, 1972.

12. Ibid., p. 95.

justificado e reiterado pela superioridade de povos brancos em relação a povos não brancos¹³. Deste modo, concordamos com Eric Hobsbawm quando afirma:

Imaginar o mundo moderno sem palavras como indústria, industrial, fábrica, classe média, classe trabalhadora, capitalismo e socialismo, ou ainda aristocracia e ferrovia, liberal e conservador como termos políticos, nacionalidade, cientista e engenheiro, proletariado e crise (econômica), utilitário e estatística, sociologia e vários outros nomes das ciências modernas, jornalismo e ideologia, greve e pauperismo é medir a profundidade da revolução que eclodiu entre 1789 e 1848, e que constitui a maior transformação da história humana desde os tempos remotos, quando o homem inventou a agricultura e a metalurgia, a escrita, a cidade e o Estado.¹⁴

Estas palavras de Hobsbawm resumem a importância das mudanças na geopolítica global entre os séculos xv e xix, mas também mostram as bases da formação e do funcionamento do Estado e do sistema internacional moderno, assim como as bases dos debates das elites políticas, intelectuais e acadêmicas, que decidiram que o futuro do Brasil está estreitamente atrelado à predominância dos brancos na sua população e à estreiteza das suas relações diplomáticas com países predominantemente brancos. Ou seja, a escolha que coloca o Brasil na posição de um filho eternamente dependente do pai (Europa), tendo em vista a sua negação, o desconhecimento e a rejeição das suas raízes latino-americanas e africanas.

Brasil: um filho que nunca se emancipou do seu pai

O Estado brasileiro é fruto, como vários outros países das Américas, da África e da Ásia, do expansionismo e da colonização europeia. Isto deveria fazer do Brasil um país que buscasse mais proximidade com países da América Latina, da África, da Ásia e depois da Europa, visto que as lutas de independência foram travadas entre a Europa e o resto. Nesta luta, a Revolução Haitiana, primeira nação negra a conquistar pelas armas sua independência, será de fundamental importância para os processos

13. Natália Alves Dorneles: «O contrato racial: Dimensões raciais na política externa estadunidense para Israel», trabalho de conclusão de curso-graduação, Faculdade de Ciências Econômicas - Curso de Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, 2021.

14. E. Hobsbawm: *A era das revoluções: 1789-1848*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2015, p. 11.

de independência das Américas e da África do ponto de vista psicológico, econômico/material e militar, gerando o que bem resume o título do livro de Celia Maria Martinho de Azevedo, *Onda negra, medo branco: O negro no imaginário das elites do século XIX*¹⁵. Este medo deve justificar o fato de os pais fundadores da nação brasileira, além de herdarem as estruturas do colonialismo, do escravismo, do imperialismo e do capitalismo europeu, buscaram negar a suas identidades físicas, morais e culturais no intuito de tornar o Brasil um país europeu, branco, na América Latina.

Isto significa negar a sua ascendência e vínculos com as populações originárias e afrodescendentes, para criar forçosamente laços parentais com a Europa. Será que as elites não perceberam que isto significava negar a independência, a autonomia e a emancipação do Brasil como Estado-nação? Não perceberam que, ao embarcarem nos discursos da «defesa da brancura como bem ameaçado de extinção» dos funcionários coloniais a ser preservado¹⁶, estavam lutando contra o fim do colonialismo e, consequentemente, contra o fortalecimento e a preservação da autonomia da nação?

No Estado brasileiro, depois da sua independência em 1822, a raça e o racismo serão alguns dos elementos herdados do colonialismo e do escravismo europeus. Apesar disso, buscou-se sempre uma aproximação com os países europeus cuja grande parte das suas populações são tidas como brancas. Ao mesmo tempo, buscou-se distanciar de países e culturas que não sejam brancas. Igualmente vale lembrar que a independência acontece em pleno período dos debates sobre igualdades, motivados em parte pelo impacto da abolição da escravatura em curso. Nesta esteira, o já complexo desenvolvimento da raça como elemento de análise de política domésticas e de política externa se transforma no que é atualmente conhecido como um sistema racializado. Isto refere-se a sociedades ou sistemas nos quais os níveis econômico, político, social e ideológico são estruturados pela colocação de atores em categorias raciais. Esses sistemas são estruturados ou condicionados pela raça porque os sistemas sociais articulam dois ou mais padrões hierárquicos¹⁷.

**No Estado brasileiro,
a raça e o racismo
serão alguns dos
elementos herdados
do colonialismo e do
escravismo europeus**

15. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987.

16. Jerry Dávila: *Diploma da brancura: Política social e racial no Brasil, 1917-1945*, UNESP, São Paulo, 2006, p. 25.

17. Clarence Lusane: *Colin Powell and Condoleezza Rice: Foreign Policy, Race, and the New American Century*, Praeger, Westport, 2006.

Deste modo, ao optar por uma política externa voltada à Europa branca, o Brasil concordou com as estruturas do sistema racializado dos europeus, incorporando seus valores e modelos apesar dos riscos, custos e consequências que tal opção poderia trazer e trouxe ao Estado brasileiro. Conforme Charles Tilly, ainda persistem no mundo inteiro os resíduos formais da administração europeia, disfarçados de códigos legais, constituições e títulos oficiais, embora nenhum dos Estados não europeus estabelecidos sob influência se assemelhe muito a seus congêneres europeus. Na opinião de Tilly, quanto menor a substituição das populações indígenas pelos imigrantes da Europa, maiores são as características distintivas dos Estados sucessores¹⁸.

Isto significa que os esforços empregados para tornar Brasil «um país de branco-europeizado» não deu certo. Pode-se afirmar que a busca do aperfeiçoamento da «raça» no sentido de criar uma «raça brasileira saudável», culturalmente europeia, em boa forma física e nacionalista¹⁹, pelas elites educadoras, é fortemente responsável pelo aprofundamento da ideologia racial no Brasil. Segundo Dávila, a implantação da educação pública universal no Brasil por intelectuais e funcionários públicos no início do século xx teve seus motivos e ações influenciados pela ideologia racial em três formas gerais:

Primeiro, basearam-se em séculos de dominação por uma casta de colonizadores europeus brancos e seus descendentes, que mandavam em seus escravizados, povos indígenas e indivíduos de ascendência mista. Segundo, embora esses intelectuais e formuladores de políticas tivessem se tornado cada vez mais críticos em relação à herança colonial, invariavelmente vinham da elite branca e permaneciam presos a valores sociais que, depois de séculos de colonialismo e dominação racial, continuavam a associar brancura a força, saúde e virtude – valores reforçados por meio da depreciação de outros grupos. Terceiro, criaram políticas educacionais em busca de um sonho utópico de um Brasil moderno, desenvolvido e democrático; sua visão era influenciada pelo significado que atribuíram a raça.²⁰

18. Os sistemas políticos da Índia, de Myanmar e do Iraque assemelham-se muito menos aos da Inglaterra que aos dos Estados colonizados, como Nova Zelândia, Austrália ou Canadá. Ver C. Tilly: *Coerção, capital e Estados europeus (1990-1992)*, USP, São Paulo, 1996, p. 37.

19. J. Dávila: op. cit., p. 21.

20. Ibid., p. 24.

Estas linhas trazem valiosas informações, mas considero a terceira a mais relevante, visto que é em nome do «sonho utópico» que a nação brasileira vai ser construída, vai se distanciar, rejeitar e desprezar a mãe África e, consequentemente, da sua maior riqueza e força como nação que é a população afrodescendente, mas principalmente os valores humanos, humanísticos, que poderiam levar à sonhada modernidade, ao desenvolvimento e à democracia. A este respeito, vale lembrar o ditado africano que advertia que, se existem aqueles que só sonham em ser brancos, o futuro cuidará de fazê-los entender que «viver na água não transforma o tronco de uma árvore em crocodilo»²¹. Ou seja, para a elite brasileira, que acreditava que sua nação racialmente mista carece de brancura e sonhou forjar um Brasil mais europeu, presa a um senso de modernidade vinculado à brancura²², os seus ancestrais do Mali, na voz de Seydou Badian, a informam que o Brasil nunca será um país branco, europeu ou europeizado.

Nesta ótica, podemos afirmar que o Estado e suas elites políticas, intelectuais e econômicas, ao fazer da defesa da brancura sua bandeira de política interna e externa, estão negando sua emancipação política, econômica, cultural e geoeconômica. Ao adotar a Europa, e focar no estabelecimento e manutenção de um «cordão umbilical» com a Europa «branca» colonial, estão negando seus antepassados latino-americanos (indígenas) e africanas. Ou seja, estão negando seus pais, sua história, cultura e valores em prol de prováveis pais adotivos. Neste aspecto, um dito do profeta do islã adverte:

Quem afirma ter um outro país que o seu, ou outros protetores que os seus, que ele seja amaldiçoado por Deus, pelos anjos e por todos os humanos juntos e, por isto, não tenham vergonha dos seus pais, pois quem tem vergonha do seu pai, comete um ato de descrença ou de ingratidão. Deus não aceitará dele, no dia do juiz final, nem arrependimento, nem compensação adequada.²³

21. Seydou Badian: *Sous l'orage*, Présence Africaine, Paris, 1959, p. 18, tradução do autor.

22. J. Dávila: op. cit.

23. «CXIII. L'Interdiction de s'apparenter à autrui que son propre père ou de se dire le client d'autrui que ses vrais protecteurs». Chamados de Hadith, estes ditos constituem a tradição (sunna) e são as lições que Mohamad dava aos seguidores sobre vários assuntos da vida e da sociedade. Mohieddine Annawāwī: *Les jardins des vertueux de l'Imam Mohieddine Annawawī*, Dar-Al-Gharb al-Islami, Tunis, 1986, pp. 496-497.

**É em nome do
«sonho utópico»
que a nação brasileira
vai se distanciar,
rejeitar e desprezar
a mãe África**

Se aplicamos este dito ao Brasil, podemos perceber o perigo desta negação para o país no cenário internacional. Tal fato é simbolizado pela política externa pautada na «democracia racial» vista aqui como o silenciamento do racismo e do preconceito, como estratégia geopolítica e de política internacional. Portanto, geopoliticamente, esta postura da elite intelectual, política, moral e econômica pode ser considerada um pecado capital, que mantém o país no limbo, pois, ao não reconhecer suas origens e identidade latina e africana, também não é reconhecido pelos seus pretendidos pais adotivos europeus.

O título do livro *O mundo se despedaça*, de Chinua Achebe, resume muito bem o ambiente do qual o Brasil, como nação, sonhou fazer parte, o mundo da dita civilização europeia em desmoronamento econômico, político, moral. Nesta obra, Achebe mostra que a personagem principal, Okonkwo, tinha todos os motivos para ter vergonha do seu pai, Unoka²⁴,

**Mesmo se o sonho
de ser uma nação
«europeia branca»
fosse alcançado, o
Brasil continuaria
sendo julgado pelos
seus valores**

mas ressalta que felizmente, nesta sociedade, julga-se um homem segundo os seus valores e não pelos valores do seu pai²⁵. Isto significa que, mesmo se o sonho de ser uma nação «europeia branca» fosse alcançado, o Brasil continuaria sendo visto e julgado pelos seus valores, não pelos valores de seus «pais adotivos», os europeus. Aliás, é importante lembrar aos sonhadores do Brasil branco, europeu, que a civilização dita «europeia»/«ocidental», tal como dois séculos de

regime burguês a talharam, é incapaz de resolver os dois maiores problemas aos quais a sua existência deu origem: o problema do proletariado e o problema colonial²⁶. Ou seja, o branqueamento e a europeização do Brasil não resolvem os problemas do país, visto que são heranças da colonização europeia. Portanto, esta «civilização» pretendida e adotada pela elite brasileira é decadente, pois é incapaz de resolver os problemas que seu funcionamento suscita, reforça Césaire.

Igualmente, ao optarem por silenciar e negar a existência do racismo por meio dos discursos e da política externa baseada na «democracia racial», escolheram fechar os olhos aos problemas mais cruciais e iludir seus próprios princípios, comprovando ser uma civilização ferida e moribunda, nas palavras de Césaire. Por fim, acredita-se que faltou a esta elite fundadora da nação brasileira entender que, se a «dita civilização europeia» foi incapaz de

24. Não tinha nenhum título ou diploma, era preguiçoso e tinha muitas dívidas.

25. C. Achebe: *Le monde s'effondre*, Présence Africaine, Paris, 1972.

26. Aimé Césaire: *Discurso sobre o colonialismo*, Présence Africaine, Lisboa, 1971, p. 5.

se justificar, quer no campo da «razão», quer no campo da consciência²⁷, o Brasil também não seria capaz de justificar tais opções perante seu povo, e muito menos perante o resto do mundo, a começar pela Europa. Portanto, a negação do racismo no Brasil significou e significa ainda uma negação da emancipação, da independência e da autonomia, peças fundamentais para se lançar no sistema internacional caótico e barganhar geopoliticamente. Uma política externa antirracista se torna, para o Brasil, um meio de fortalecer o Estado internamente e conquistar mais espaço e respeito na geopolítica internacional.

Raça, racismo, política externa

Depois de tratar das mudanças geopolíticas a partir do século xv e mostrarmos como o Brasil independente buscou se inserir no sistema internacional a partir da ótica da «brancura» e da negação da existência do racismo no Brasil (democracia racial), esta parte busca mostrar que raça e racismo constituem os principais elementos de poder da elite branca dita «civilizada» e que se diz «civilizadora». Neste sentido, argumenta-se que no Brasil, sendo uma ex-colônia e não sendo uma nação branca (apesar das tentativas da elite nacional), a internalização do racismo significa se submeter ao neocolonialismo euroamericano. Por outro lado, devido à força e à influência cada vez mais fortes dos movimentos negros no sistema internacional, uma posição dúbia em relação ao tema distancia o Brasil dos países africanos e dos movimentos da diáspora africana e afrodescendentes, mas também da Europa e dos Estados Unidos desafiados pelas questões raciais, que se tornaram intoráveis interna e externamente nas sociedades modernas.

Em relação ao racismo, há uma certa concordância dos analistas de que o racismo é comum, que o sistema de ascendência do branco sobre as pessoas de cor serve a propósitos importantes, tanto psíquicos quanto materiais, para o grupo dominante, comprovando a dificuldade de se abordar o tema, visto seu reconhecimento como «normal»²⁸. Segundo Richard Delgado e Jean Stefancic, «a convergência de interesses» ou determinismo material é outra dimensão característica do racismo. Nesta dimensão, como o racismo promove os interesses das elites brancas materialmente e dos brancos da classe trabalhadora psicologicamente, grandes segmentos da sociedade têm pouco incentivo para erradicá-lo, esquecendo-se de que a lógica do Cisne

27. A. Césaire: op. cit.

28. Richard Delgado e Jean Stefancic: *Critical Race Theory: An Introduction*, 3ª ed., New York UP, Nova York, 2017.

Negro torna o que voce não sabe mais relevante que aquilo que você sabe²⁹. Ou seja, as elites sabem dos seus interesses quando provêm o racismo, mas desconhecem que o Brasil como nação perde a oportunidade de ser uma nação livre, soberana, forte, respeitada e cobiçada para liderar ou, pelo menos, para fazer parte das lideranças do sistema internacional moderno.

Portanto, raça é uma construção social e uma poderosa metáfora sociológica que se desdobra e opera em vários níveis, às vezes cruzando-se com outras variáveis. E a interseção de raça, gênero, classe, poder e hegemonia, como ferramentas conceituais, é central para o estudo e a investigação das relações internacionais e das relações exteriores³⁰. Isto explica o ressurgimento, nos EUA, de estudos da raça e da política externa, como corrente das relações internacionais, devido a fatores como o movimento pelos direitos civis e o papel centrífugo que os afro-americanos têm desempenhado, por exemplo, ao influenciar as estratégias de política externa:

Os principais eventos dos séculos XIX, XX e XXI ilustram o papel dos movimentos sociais afro-americanos – das campanhas antiescravistas do final do século XIX à participação negra na Brigada Abraham Lincoln que lutou na Espanha de Franco; da questão do colonialismo e da formação das Nações Unidas à guerra do Vietnã; das lutas de libertação no sul da África ao papel dos ativistas e intelectuais negros na Conferência Mundial contra o Racismo (2001) – falam do papel crucial que os afro-americanos têm desempenhado nos assuntos internacionais. Frequentemente, seus pontos de vista são diametralmente opostos às políticas oficiais dos EUA.³¹

Estas linhas permitem perceber que o antirracismo sempre esteve na geopolítica e nas relações internacionais contemporâneas e, consequentemente, a posição de países como o Brasil em relação ao tema era muito importante. Isso fica muito mais evidente quando seguimos a reflexão de Marcus Rediker, que salienta que o navio negreiro trouxe consigo a raça³². Ora, sabemos que foi o mesmo navio negreiro que pariu não somente as Américas, o Ocidente, mas também as relações internacionais e a política externa modernas. Diante disso, é quase impossível que os estudos das relações internacionais não façam da raça e do racismo suas primazias analíticas. E, como não se

29. Nassim Nicholas Taleb: *A lógica do Cisne Negro: O impacto do altamente improvável*, Best Seller, Rio de Janeiro, 2008.

30. R. Delgado e J. Stefancic: op. cit.

31. C. Lusane: op. cit., pp. 10-11.

32. M. Rediker: *O navio negreiro: Uma história humana*, Companhia das Letras, São Paulo, 2011.

pode falar neste sentido, podemos afirmar que a opção pela política externa que inspirou o título do livro *Diploma de brancura: Políticas sociais e raciais no Brasil, 1917-1945*, de Jerry Dávila, foi um erro geopolítico que afastou o Brasil do caminho integração honrosa do país no sistema mundo, pois o afastou dos países não brancos e não conseguiu aproximá-lo o suficiente dos países dos pais «adotivos»³³ euroamericanos.

A nova estrutura do sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial sob a liderança americana (Organização das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Organização do Tratado do Atlântico Norte, etc.), foi encarregada de tomar decisões por toda a humanidade, e deu continuidade ao sistema europeu dos séculos precedentes. Neste sentido, assiste-se à vigência de um sistema social «racializado», referindo-se a sociedades ou sistemas nos quais os níveis econômico, político, social e ideológico são estruturados pela colocação de atores em categorias raciais³⁴. Este sistema, condicionado pela raça porquanto os sistemas sociais articulam dois ou mais padrões hierárquicos, é visto como um dos elementos que minaram a liderança global dos americanos, e a discriminação racial terá implicações entre a Europa e suas ex-colônias.

Consequentemente, as relações do Brasil com a Europa e o resto do mundo também são afetadas tanto pela discriminação racial quanto por sua política de negação. Inclusive segundo Clarence Lusane, no contexto de relações internacionais competitivas, a luta pelos direitos humanos, pelas minorias raciais e étnicas é melhor entendida se vinculada com a política externa estadunidense³⁵. Assim, os desafios dos EUA no pós-1945 foram como administrar suas responsabilidades como potência global e gerenciar o crescente movimento interno por justiça social e direitos civis num momento de mobilização de esforços para conter os soviéticos no âmbito da Guerra Fria³⁶. Também implica frisar que os movimentos dos direitos civis no Estado americano coincidem com os movimentos de lutas pela independência de africanos e asiáticos contra as potências coloniais europeias, aliadas dos EUA na Guerra Fria. Isto mostra as contradições brasileiras na sua política externa focada

As relações do Brasil com a Europa e o resto do mundo são afetadas tanto pela discriminação racial quanto por sua política de negação

33. Uso o termo porque considero que o Brasil adotou a Europa origem dos seus antepassados. Mas a Europa e os europeus enxergam o Brasil somente como uma ex-colônia, da mesma forma que as outras ex-colônias das Américas, da África e da Ásia.

34. C. Lusane: op. cit., p. 12.

35. Ibid.

36. Thomas Borstelmann: *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena*, Harvard UP, Cambridge, 2001.

na «democracia racial» que nega o racismo, mas enaltece a branquitude e tem como objetivo estreitar os laços com a Europa, que é moral e espiritualmente indefensável³⁷.

Neste contexto, aliás, os interesses da Europa tinham que ser equilibrados com os do Terceiro Mundo independente emergente em uma aliança multicultural e anticomunista³⁸. Portanto, geopoliticamente, a opção brasileira levou conscientemente ou não a um isolamento global do país (Brasil), já que, devido às pressões internas e internacionais ao governo americano por direitos iguais entre os povos, a grande potência se verá obrigada a pressionar seus aliados da Europa por menos discriminação, mais reconhecimento e respeito pelas diferenças. Além disso, os países africanos e asiáticos e os movimentos negros do mundo inteiro pressionavam pelo fim da escravidão, mas principalmente dos tratos que decorrem do escravismo, do colonialismo e do imperialismo. O que dizer dos impactos sociais desta opção?

«Passamos por este mundo apenas uma vez. Poucas tragédias podem ser maiores que a atrofia da vida; poucas injustiças podem ser mais profundas do que ser privado da oportunidade de competir, ou mesmo de ter esperança, por causa da imposição de um limite externo, mas que se tenta fazer passar por interno»³⁹. Estas linhas de Gould resumem bem os impactos sociais, políticos, econômicos, culturais, humanitários e humanísticos do racismo no sistema internacional e de sua internalização em países como o Brasil. O racismo e a discriminação baseada na tonalidade da cor da pele estão sempre na vida cotidiana e por isso, segundo Alain Pascal Kaly, o estudante universitário preto, africano no Brasil tem sempre mostrar ou provar que «não é aquele que eles pensam que é», enquanto especialistas, acadêmicos e cientistas sociais continuam afirmando que «o negro vítima de racismo é o negro pobre», ou seja, que a discriminação racial no Brasil seria ligada à situação social das pessoas negras⁴⁰. Esta visão economicista da questão racial no Brasil, assumida por acadêmicos, cientistas e tomadores de decisões, comprova o argumento segundo o qual a incidência dos preconceitos sociais foi produto de uma fraude deliberada. No entanto, os preconceitos, embora muitas vezes expressados de forma fraudulenta, exercem uma influência inconsciente já que os cientistas acreditaram estarem buscando a verdade pura⁴¹. Assim, concordamos com a ideia de que «colocar a sabedoria convencional de ponta-cabeça demonstra o quão inaplicável ela é ao nosso

37. A. Césaire: op. cit.

38. T. Borstelmann: op. cit.

39. S.J. Gould: op. cit., p. 27.

40. A.P. Kaly: «O Ser Preto africano no ‘paraíso terrestre’ brasileiro: Um sociólogo senegalês no Brasil» em *Lusothopie* Nº 8, 2001.

41. S.J. Gould: op. cit.

ambiente moderno complexo e cada vez mais recursivo, ou seja, o mundo atual possui um número crescente de ciclos de retroalimentação, o que faz com que eventos sejam a causa de mais eventos»⁴².

No caso do Brasil, o sonho de fundar uma «nação branca» europeia, a invenção e sustentação da «democracia racial» como bandeira de política externa, a inconsciência da influência dos preconceitos baseados em fraudes, são alguns destes fenômenos cíclicos que retroalimentam o racismo e mantêm o Brasil na periferia do sistema internacional, deixando seu povo na eterna expectativa de ver o país se tornar uma nação emergente, desenvolvida e livre dos problemas socioculturais, políticos e econômicos causados pela incapacidade de se prever o curso da história. Por isso, apesar de o fim da Guerra Fria trazer avanços nas questões raciais materializadas pela Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata de 2001 (Conferencia de Durban), e apesar dos avanços do ponto de vista discursivo e normativo, o Brasil está ainda aquém do que se espera em termos de políticas raciais.

Isto porque os debates internos continuam contaminados pela tese da inexistência do racismo. Tanto que a palavra «raça» foi retirada do texto final, e ações previstas para combater o racismo foram também excluídas da proposta original do Estatuto da Igualdade Racial, comprovando que os mecanismos que possibilitem a difusão racial estão intrinsecamente ligados ao poder de influência deles adquirida por meio da habilidade de alterar estruturas ou culturas, de reutilizar e reciclar ideias raciais⁴³.

Os debates internos continuam contaminados pela tese da inexistência do racismo

Considerações finais

Esta reflexão teve como objetivo se debruçar sobre geopolítica, integração e política externa brasileira de uma perspectiva antirracista, entendendo que a formação do Estado brasileiro, com os problemas raciais nele embutidos, é compreensível somente de uma perspectiva histórica. Iniciamos tratando das mudanças geopolíticas dos séculos xv a xix, mostrando como tais processos influenciaram a formação do sistema internacional moderno-capitalista, da Nação brasileira. Intitulamos o segundo ponto, provocativamente, de

42. N.N. Taleb: op. cit., p. 20.

43. Sales Augusto dos Santos, João Vitor Moreno e Dora Lúcia Bertulio: *O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12288 de 20 de julho de 2010*, INESC, Brasília, 2011.

Brasil: um filho que nunca se emancipou do seu pai, no intuito de mostrar como a busca pelo branqueamento impediu a emancipação, a autonomia e a soberania – e, portanto, a liberdade de escolher uma estratégia própria de inserção e integração benéfica no sistema internacional caótico por natureza. No terceiro e último ponto, tratamos de raça, racismo e política externa, buscando mostrar como nas opções de política externa, baseadas no sonho de ter um Brasil branco «sem os brasileiros», adotou-se a «democracia racial» como estratégia de inserção internacional, enquanto internamente «o genocídio do negro brasileiro»⁴⁴ seguia seu curso.

Concluimos que, geopoliticamente, ao negar a sua própria identidade, reforçar em vez de combater o racismo, a nação brasileira optou pelo isolamento, preferiu ser um pedaço de madeira no meio dos crocodilos das águas profundas em vez de desfrutar as dádivas das florestas amazônicas. Ou seja, no momento que assumir a identidade brasileira, e combater o racismo interna e internacionalmente, o Brasil será no sistema internacional, na geopolítica, o que a floresta amazônica é neste ambiente. O Brasil sem o racismo é e será uma nação gigante e respeitado no sistema internacional, valioso geopoliticamente como a floresta amazônica é para o meio ambiente. Por isso, concordamos com Barack Obama quando afirma que, neste mundo globalizado, aprendemos a viver juntos, a cooperar e a reconhecer a *dignidade do outro*, caso contrário pereceremos⁴⁵. ☐

44. Abdias Nascimento: *O genocídio do negro brasileiro: Processo de um racismo mascarado*, Perspectivas, São Paulo, 2016.

45. B. Obama: *Une terre promise*, Fayard, Paris, 2020, p. 9. [Edição em português: *Uma terra prometida*, Companhia das Letras, São Paulo, 2020].

Summaries

Resumos em inglês

Guadalupe González / Mónica Hirst / Carlos Luján / Carlos Romero / Juan Gabriel Tokatlian: Critical Juncture, Transition of Power and Latin American Emptying [4713]

The effects of the health, economic, social, and political emergency will be felt with special force in Latin America and the Caribbean. But, at the same time, it is possible to observe a political impotence in the region in the face of the global critical juncture. Therefore, it is important to characterize the peculiarities of the double crisis of Latin American regionalism and inter-American multilateralism. The causes of the process of «Latin American emptying» respond, above all, to dynamics operating within the region, aggravated by the pandemic.

Keywords: Multilateralism, Regionalism, Power Transition, Latin America and the Caribbean.

Luis Schenoni / Andrés Malamud: On the Growing Irrelevance of Latin America [4714]

The heyday of Latin America shines behind it. Over the last century, the

region lost positions in all the relevant indicators available: proportion of the world population, strategic weight, trade volume, military projection, and diplomatic capacity. This article calls for a hopeful realism: if the structure is dragging down, it must be compensated with agency. A correct diagnosis is the first step to overcome both denial, which ignores reality, and declinism, which rejects hope.

Keywords: Globalization, International Relevance, Structural Indicators, Latin America.

Maristella Svampa: The Pandemic from Latin America: Nine Theses for a Provisional Evaluation [4715]

The assessment, still provisional, of what happened in Latin America in times of Covid-19 leaves a bitter taste and an ambivalent feeling. The pandemic placed previously peripheral issues at the center, but reactions are still weak in the face of the need for profound changes derived from the social-ecological crisis. If it does not want the North to speak on its behalf, Latin

America cannot remain out of the great global discussions.

Keywords: Covid-19, Eco-Social Deal, Green New Deal, Socio-Ecological Crisis, Latin America.

Yasmin Fahimi: Europe and Latin America: How to Face Together a Social and Ecological Transformation? [4716]

In the increasingly pronounced competition between multiple global power centers, Europe and Latin America could be ideal partners in an alliance for democracy in order to strengthen multilateralism. An EU-Mercosur agreement that transcends free trade and is based on shared values would be a strong signal in favor of a free, sustainable and socially responsible economic space.

Keywords: Cooperation, Trade Agreement, European Union, Latin America.

Esteban Actis / Bernabé Malacalza: The Foreign Policies of Latin America in Times of Liquid Autonomy [4717]

The political and academic debate around the notion of autonomy that began during the Cold War is back in force, but based on different diagnoses and assumptions. The foreign policies of Latin America suffer today a double systemic harassment: the attacks of *Westphalia* and *Mondialisation*, with processes of concentration and diffusion of power. In a context of deepening

dependence of the region, foreign policies must prepare for the most restrictive and adverse scenarios, strengthening resilience capacities in the face of unexpected events, mitigating risks and taking advantage of opportunities.

Keywords: Autonomy, Globalization, Hegemonic Transition, Latin America.

Carlos R.S. Milani: From «BRICS» to «TRICS»? Brazil and Turkey: between Domestic Politics and World Geopolitics [4718]

In the last five years, both Brazil and Turkey have undergone internal turmoil and are now at the crossroads of a global hegemonic dispute that requires strategic decisions with unprecedented economic, technological, and geopolitical implications. Despite some coincidences in domestic politics and in their history, Brazil and Turkey are two regional powers today led by authoritarian and ultra-conservative leaders who, however, deploy completely different foreign policy strategies, both on a global and regional scale.

Keywords: Comparative Foreign Policy, Geopolitics, Regional Power, Brazil, Turkey.

José Antonio Sanahuja: Green Deal and «Sinatra Doctrine»: Why Are They Important for Latin America? [4719]

Ecological transition and strategic autonomy are the two axes on which a broad program of transformation of the European

Union gravitates, in its own social and economic development and in relation to the rest of the world. On this basis, relations between Latin America and Europe should be reoriented, in a situation characterized by the crisis of globalization and the challenge to the liberal international order.

Keywords: Covid-19, European Green Deal, Sinatra Doctrine, European Union, Latin America and the Caribbean.

Carlos Ominami P.: Prosur: Integration or Ideological Revenge? [4720]

The Forum for the Progress and Development of South America (Prosur) sought to replace the Union of South American Nations (Unasur) in a more conservative way. However, the result is very insignificant. And the lack of coordination and inclusive ambition is most evident in the context of the Covid-19 pandemic, health responses, and global competition for vaccines.

Keywords: Integration, Forum for the Progress and Development of South America (Prosur), Union of South American Nations (Unasur), Latin America.

Alejandro Frenkel / Diego Azzi: Jair Bolsonaro and the Disintegration of South America: A Parenthesis? [4721]

So far in his term in office, Jair Bolsonaro has implemented a shift in Brazil's international orientation, aligning the country with the United States and abandoning

any pretense of playing a leading role in South America. What elements make it possible to understand this change in Brazilian foreign policy, and what consequences does it have for regional integration?

Keywords: Foreign Policy, South Americanism, Jair Bolsonaro, Brazil.

Flávio Rocha de Oliveira: Bolsonaro, Ideology, and the Military: Contexts, Domestic Interests, and Limits in the Alignment with the United States [4722]

At the beginning of the 21st century, Brazil abandoned the discreet style in international relations and made gestures to strengthen its regional leadership in South America, increasing partnerships with the global South. With the election of Jair Bolsonaro, in 2018, foreign policy began to be marked by a hollowing out of South-South relations and alignment with the us – favored by far-right ideology and by the support of the Armed Forces. Currently, the change of course of Brazilian foreign policy is in question, in a global geopolitical context marked by the exacerbation of the dispute between the us and China.

Keywords: Foreign Policy, Geopolitics, Ideology, Military, Jair Bolsonaro, Donald Trump, United States.

Rafael Rojas: Close Friends, Distant Neighbors?: Andrés Manuel López Obrador and Donald Trump [4723]

The relationship between Andrés Manuel López Obrador and Donald Trump was far from being drawn by linear anti-imperialism.

What's more, against the forecasts and campaign climates, there was a certain feeling between the two leaders. To such an extent that the change of government and the geopolitical visions of the new Joseph Biden-Kamala Harris tandem in the northern neighbor introduces certain doubts about future relations.

Keywords: Anti-Imperialism, Drug Trafficking, Migration, Andrés Manuel López Obrador, Donald Trump.

Mamadou Alpha Diallo: Brazilian Geopolitics, Integration and Foreign Policy from an Anti-Racist Perspective [4724]

Understanding Brazilian geopolitics, racism, and foreign policy in an anti-racist

perspective means looking at world history from the 15th century and understanding the impact of the collapse of colonial empires and the emergence of the State in the Americas in the 19th century on the permanence and the strengthening of racial and racist structures based on maintaining ties with colonial and slave-owning Europe. In this sense, the silencing / denial of racism weakened Brazil as a nation in the international system. Having a policy, an anti-racist stance, means assuming the true Brazilian identity and its rightful place as a great nation in front of its peers in the international system.

Keywords: Identity, International System, Racial, Racialists, State, Brazil.

Ecuador Debate

Abril de 2021

Quito

Nº 112

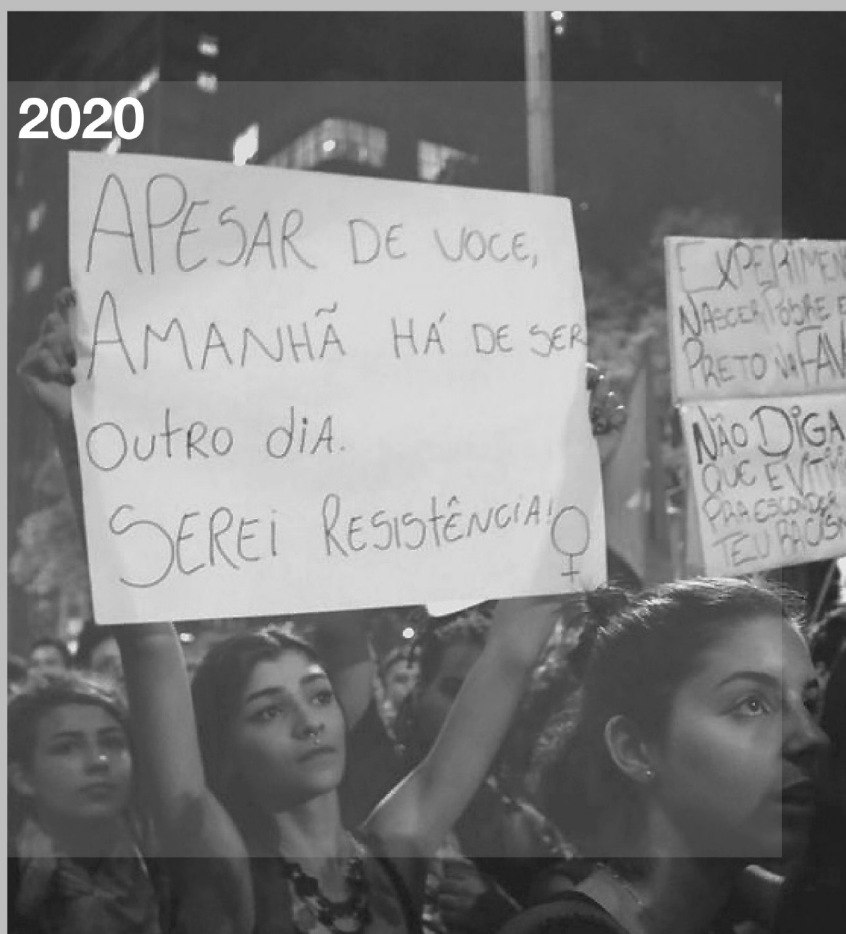
PRESENTACIÓN. COYUNTURA: Fragmentación, polarización y construcción de política en las elecciones del 2021, **Julio Echeverría**. Elecciones Ecuador 2021 ¿Un retorno a la fragmentación e ingobernabilidad?, **Juan Francisco Camino A.** Sobre «nuevas» y «viejas» pandemias en América Latina, **Santiago Leiras**. Conflictividad socio-política: Noviembre/2020-Febrero/2021. TEMA CENTRAL: Polarización, fragmentación y competencia en las democracias liberales, **Carlos de la Torre**. Trump y la polarización populista, **Carlos de la Torre**. «Brasil por encima de todo y Dios encima de todos». El populismo de Jair Bolsonaro, **Ursula Prutsch**. Polarización como base del populismo: el caso de México, **Alberto J. Olvera**. La Venezuela de Nicolás Maduro: polarización sin populismo, **Margarita López Maya**. Consolidando el poder en El Salvador: El caso de Nayib Bukele, **Vaclav Masek y Luis Aguasvivas**. DEBATE AGRARIO-RURAL: Agricultura campesina de la Costa ecuatoriana: realidades y perspectivas, **Rafael Guerrero Burgos**. ANÁLISIS: El ethos barroco y la historia del Nuevo Mundo, **Omar Bonilla y Elena Galvez**. Riesgos e implicaciones estructurales del fenómeno de la corrupción en América Latina, **Tatiana Suárez B.** RESEÑAS.

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador, Tel.: 2522763. Correo electrónico: <caaporg.ec@uios.satnet.net>.



Desigualdades, protestos, revoltas

2020



Especial
em português 2019



NUEVA SOCIEDAD

Tempos incertos

Crise da democracia e tarefas
do campo progressista

Adam Tooze

Jean-Fabien Spitz

Andreas Schedler

María Victoria Murillo

Verónica Gago

Flávia Biroli

Renato Miguel do Carmo / André Barata

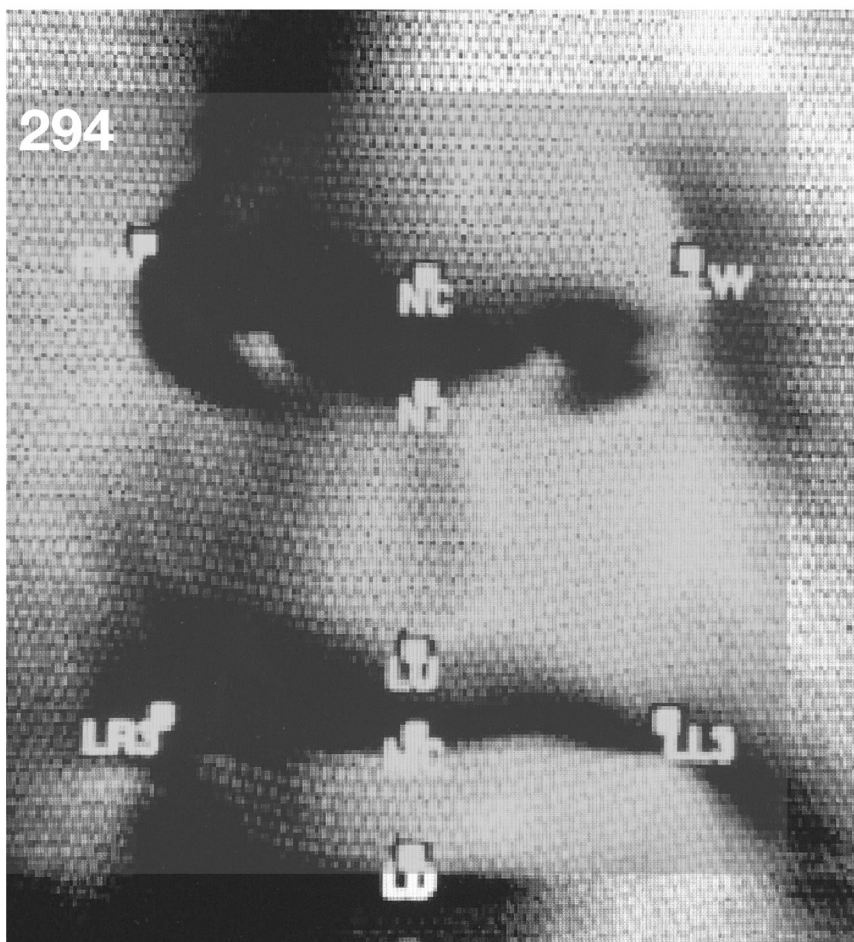
Noam Titelman

Gerardo Caetano

Bhaskar Sunkara / Nicolas Allen



¿Qué sabemos de la inteligencia artificial?



Alemanha: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>.

Bolívia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437. En Santa Cruz de la Sierra: Lewylibros, Junín 229, Tel.: (591) 3 3360709.

Colômbia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Equador: LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>.

Japão: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Peru: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Porto Rico: en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:
<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:
<distribucion@nuso.org>

PARA ASSINAR NUEVA SOCIEDAD

ASSINATURA	ANUAL	BIENAL
Inclui frete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto do mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 1.900	\$ 3.800

> Formas de pagamento

1. **Pagamento online:** Entre em <<http://www.nuso.org/suscribirse/php>>, onde encontrará um formulário para registrar seu pedido e efetuar o pagamento.

2. **Pagamento com cartão de crédito:** Solicite instrucciones a <distribucion@nuso.org>

3. **Pagamento com cheque:** Envie um cheque com o valor correspondente em nome da **Fundación Foro Nueva Sociedad** ao seguinte endereço: Nueva Sociedad, Humberto Primo 531, C1103ACK Buenos Aires, R. Argentina, acompanhado de dados do assinante (nome, endereço postal completo, telefone, correio eletrônico).

Para outras formas de pagamento e qualquer outra consulta, escreva a <distribucion@nuso.org>.

PENSAR LAS DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA

COYUNTURA

Javier Rodríguez Sandoval. El voto nulo y el triunfo de la derecha en Ecuador

TRIBUNA GLOBAL

Susanna Liger. Raza, biología y poder. Entrevista a Angela Saini

TEMA CENTRAL

Gonzalo Assusa / Gabriel Kessler.

¿Percibimos la desigualdad «realmente existente» en América Latina?

Elizabeth Jelin. Género, etnicidad/raza y ciudadanía en las sociedades de clases. Realidades históricas, aproximaciones analíticas

Juan Pablo Pérez Sáinz. Marginación social y nudos de desigualdad en tiempos de pandemia

María Mercedes Di Virgilio.

Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina

Constanza Tabbush. La pandemia, una encrucijada para la igualdad de género

Gioconda Herrera. Migraciones en pandemia: nuevas y viejas formas de desigualdad

Evangelina Martich. Salud y desigualdad: la pandemia reforzó lo que ya sabíamos

Inés Dussel. Escuelas en tiempos alterados. Tecnologías, pedagogías y desigualdades

Fernando Filgueira / Rubén M. Lo Vuolo.

Oportunidades, espejismos y bloqueos de la renta básica universal

Alejandro I. Canales. Demografía de la desigualdad

ENSAYO

Martín Bergel. El socialismo cosmopolita de José Carlos Mariátegui

SUMMARIES

¿QUÉ SABEMOS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL?

COYUNTURA

María Victoria Murillo. Protestas, descontento y democracia en América Latina

TRIBUNA GLOBAL

Ahmet Insel. La Turquía de Erdoğan: un autoritarismo electivo y autocrático

TEMA CENTRAL

Enzo Ferrante. Inteligencia artificial y sesgos algorítmicos. ¿Por qué deberían importarnos?

Martín Ariel Gendler. Internet, algoritmos y democracia. ¿Del sueño a la pesadilla?

Sofía Scasserra. La desigualdad automatizada. Industrialización, exclusión y colonialismo digital

Leonardo Fabián Sai. ¿Qué es el capital cibernético?

Sebastián Sanjurjo. Hacia un mundo digitalizado

Juan Manuel Ottaviano. La amenaza fantasma. Inteligencia artificial y derechos laborales

Daniela Muradas Antunes. Inteligencia artificial: el derecho y el revés

Carolina Martínez Elebi. Inteligencia artificial aplicada a la salud. Luces y sombras

Johanna Caterina Faliero. Limitar la dependencia algorítmica. Impactos de la inteligencia artificial y sesgos algorítmicos

Paul Nemitz. La democracia en la era de la inteligencia artificial

ENSAYO

Christophe Prochasson. El socialismo, una cultura

SUMMARIES



NUEVA SOCIEDAD | EP21

América Latina: geopolítica e integração

G. González / M. Hirst / C. Luján / C. Romero / J.G. Tokatlian Conjuntura crítica, transição de poder e esvaziamento latino-americano

Luis Schenoni / Andrés Malamud Sobre a crescente irrelevância da América Latina

Maristella Svampa A pandemia do ponto de vista da América Latina. Nove teses

Yasmin Fahimi Como enfrentar juntos uma transformação social e ecológica?

Esteban Actis / Bernabé Malacalza Políticas exteriores em tempos de autonomia líquida

Carlos R.S. Milani Do «BRICS» ao «TRICS»?

José Antonio Sanahuja Pacto verde e «Doutrina Sinatra»

Carlos Ominami P. Prosul: integração ou revanche ideológica?

Alejandro Frenkel / Diego Azzi Jair Bolsonaro e a desintegração da América do Sul

Flávio Rocha de Oliveira Contextos e limites no alinhamento com os EUA

Rafael Rojas Amigos íntimos, vizinhos distantes? AMLO e Donald Trump

Mamadou Alpha Diallo Geopolítica a partir de uma perspectiva antirracista