

CADERNOS



**Tensões políticas e
reconfigurações no sistema
internacional
(Dossiê SimpoRI 2019)
vol. 2**

**Suzeley Kalil Mathias
Marcela Franzoni
Ricardo Marques
Hugo Rogelio Suppo
Clarisa Giaccaglia (org.)**

n. 130

Abril de 2020

Tensões políticas e reconfigurações no sistema internacional
(Dossiê SimpoRI 2019)
vol. 2

Suzeley Kalil Mathias
Marcela Franzoni
Ricardo Marques
Hugo Rogelio Suppo
Clarisa Giaccaglia
(organizadores)

Cadernos Cedec nº 130

Janeiro de 2019

CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS

André Botelho, Angélica Cuellar (UNAM, México), Cícero Araújo, Eucaris Olaya (UNAL, Colômbia), Germán Silva Garcia (ILAE, Colômbia), Iram G. Rodrigues, Miguel Chaia, Pedro Meira Monteiro (Princeton, EUA), Raquel Kritsch, Reginaldo Moraes, Sebastião Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

DIRETORIA

Presidente: Andrei Koerner

Vice-presidente: Bernardo Ricupero

Diretor-tesoureiro: Eduardo Garuti Noronha

Diretor-secretário: Cecília Carmem Pontes Rodrigues

EDITORES

Maria Rita Aprile

William Torres Laureano da Rosa

Cadernos CEDEC / Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. – n. 1, (1983)– . – São Paulo: CEDEC, 1983–

Irregular, 1983 (1)–2017 (122); quadrimestral, 2017 (123-)

ISSN 0101-7780 (impresso)

A partir do n.123 somente online (impressão apenas sob demanda).

I. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

CADERNOS CEDEC – NOVA SÉRIE

Cadernos Cedec é publicação seriada, de periodicidade trimestral, que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos e pesquisas sobre temas diversos de interesse do CEDEC, realizados por seus associados, por pesquisadores convidados e pela comunidade acadêmica.

Iniciada, em 1983, a publicação dos *Cadernos* chegou a 121 números, em 2016. A partir de 2017, os *Cadernos Cedec* iniciam Nova Série, com redefinição de seus objetivos, modelo e forma para adequar a divulgação do conhecimento às condições atuais das mídias digitais.

Trata-se da publicação de trabalhos com escopo e extensão mais amplos que artigos de periódicos científicos. A ênfase se refere à apresentação detalhada de problemas e objetivos de pesquisas, sua formulação teórico-metodológica, dados levantados e análises ampliadas dos resultados alcançados. Os *Cadernos* também incluem dossiês temáticos e a memória de seminários e debates sobre temas da atualidade e de outros eventos realizados pelo CEDEC e/ou por instituições parceiras.

O Conselho Editorial passa a integrar novos membros, brasileiros e estrangeiros. Com isso, será possível assegurar a pluralidade de temáticas e de perspectivas teóricas e metodológicas, mantendo a diretriz institucional que privilegia a qualidade da pesquisa em temas prioritários.

Os *Cadernos Cedec* passam a ser publicados exclusivamente em mídia digital. Sua identidade visual e projeto gráfico foram remodelados e as publicações serão inseridas em plataforma de editoração eletrônica (SEER) para facilitar o acesso aos leitores e sua indexação em bases de dados.

Os *Cadernos Cedec* adotam as mesmas normas de publicação que a Revista Lua Nova (<http://www.cedec.org.br/luanova/artigos/>), mas com extensão de 35 a 80 páginas ou de 75 a 175 mil caracteres.

Dado o seu caráter institucional, os *Cadernos Cedec* recebem apenas propostas de publicação apresentadas por integrantes de seu Conselho Editorial e de seus associados.

Sumário

APRESENTAÇÃO	6
A CONTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES NA SUSTENTAÇÃO DA HIERARQUIA NO SISTEMA INTERNACIONAL: O CASO DOS RATINGS SOBERANOS	
<i>Vitor Furtado Jerônimo Veloso</i>	8
Introdução	9
O papel dos indicadores no fortalecimento da relação entre governança e desenvolvimento	10
As <i>Credit Rating Agencies</i> e seu papel na governança internacional: os ratings soberanos	15
Considerações Finais	23
Referências Bibliográficas	26
A ASCENSÃO DO NEO-OTOMANISMO TURCO: EFEITOS GEOPOLÍTICOS E GEOECONÔMICOS PARA A EUROPA	
<i>Letícia Figueiredo Ferreira e Getúlio Alves de Almeida Neto</i>	28
Introdução	29
As relações turco-europeias e o processo de adesão de Ancara à União Europeia	30
A ascensão do AKP e o neo-otomanismo turco: virada autoritária e deterioração do relacionamento com a Europa	34
Reflexos do neo-otomanismo na política externa turca: aproximação com Moscou e Pequim	38
Considerações Finais	42
Referências Bibliográficas	44
O IMPACTO DA ASCENSÃO DA EXTREMA DIREITA NO PARLAMENTO EUROPEU SOB DIFERENTES PRISMAS TEÓRICOS	
<i>Ana Paula B. Tostes e Frederico Caldas Esperon Carvalho</i>	48
Introdução	49
O Parlamento Europeu, sua estrutura e funcionamento	50
A ascensão da extrema direita no seio da União	51
Contribuição do Intergovernamentalismo Liberal	52
Contribuição do Construtivismo Estrutural	54
Contribuições da Teoria Crítica	55
Considerações Finais	57
Referências bibliográficas	58

AMÉRICA DO SUL EM CRISE: UMA ANÁLISE DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO ENTRE O AVANÇO E O DESMANTELAMENTO DAS INSTITUIÇÕES REGIONAIS COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS

Bárbara Carvalho Neves Gabriela Dorneles Ferreira da Costa 59

Introdução	60
As Instituições Regionais Sul-Americanas em transição (2000-2019) e o papel da Política Externa Brasileira	62
O papel da Ciência, Tecnologia e Inovação para a superação das assimetrias na América do Sul	67
Conclusões	72
Referências bibliográficas	74

A TESE DE PUTIN E A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO DA RÚSSIA

José Késsio Floro Lemos 79

Introdução	80
A caótica década de 1990	81
A tese de Putin	83
Convertendo capacidades em poder político	85
<i>O Resgate do Setor Petrolífero</i>	86
<i>Controlando o Gás Natural</i>	88
<i>Controlando as Rotas de Transporte</i>	91
Considerações finais	96
Referências bibliográficas	98

IMPLICAÇÕES METODOLÓGICAS DO PLURALISMO TEÓRICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Pedro Henrique Mota de Carvalho 102

Introdução	103
O conceito de pluralismo teórico	104
As críticas ao pluralismo	108
O pluralismo teórico e o debate quanti-quali	112
Conclusão	118
Referências bibliográficas	119

APRESENTAÇÃO

As revistas Cadernos CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) e a Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil, apresentam nesta edição o Dossiê SimpoRI 2019: “Tensões políticas e reconfigurações no sistema internacional”. Ele reúne artigos selecionados entre os melhores trabalhos apresentados no VIII Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais 2019, realizado no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) nos dias 5, 6 e 7 de novembro.

O evento é organizado anualmente, em edições alternadas, pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). O objetivo fundamental do SimpoRI é reforçar o debate acadêmico de Relações Internacionais do Brasil e do exterior. A edição de 2019 contou com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Pró-Reitoria de Pós-graduação da Unesp e da Unicamp.

Esta edição do Cadernos CEDEC, a segunda dedicada ao Dossiê SimpoRI 2019, reúne cinco artigos de considerável variedade temática. No campo da Economia Política Internacional, Vitor Furtado Jerônimo Veloso analisa os ratings soberanos elaborados pelas Credit Rating Agencies e o seu papel no reforço da hierarquia de poder no sistema internacional e na responsabilização dos Estados pelo curso do seu desenvolvimento. Já Letícia Figueiredo Ferreira e Getúlio Alves de Almeida Neto analisam as relações políticas e econômicas entre a Turquia e a Europa. Os autores discutem os efeitos geopolíticos e geoeconômicos da política nacional turca para as relações com o continente, em especial com vistas a pavimentar a entrada do país na União Europeia.

Os dois artigos seguintes abordam os desafios recentes dos processos de integração regional. Sobre a integração europeia, Ana Paula B. Tostes e Frederico Caldas Esperon Carvalho discutem os impactos da ascensão da extrema direita no Parlamento Europeu. Os autores utilizam Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

distintas abordagens teóricas das Relações Internacionais para entender os desafios que a integração continental enfrenta em meio a uma nova configuração de forças políticas na Europa. Bárbara Carvalho Neves e Gabriela Dorneles Ferreira da Costa analisam o contexto político da América do Sul a partir de 2013 e os seus impactos nos mecanismos regionais e nos objetivos estabelecidos no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI).

José Késsio Floro Lemos analisa a política energética da Rússia durante o governo Putin. No artigo, o autor estabelece comparações com a década de 1990 e discute as razões políticas e econômicas que levaram Putin a reestruturar o setor energético nacional. No último artigo do Dossiê SimpoRI 2019 na revista Cadernos CEDEC, Pedro Henrique Mota de Carvalho debate o Pluralismo Teórico nas Relações Internacionais. O autor discute o seu significado, as críticas a essa abordagem e suas implicações para os debates metodológicos da disciplina.

A abrangência de temas e de perspectivas teóricas e metodológicas presentes do Dossiê SimpoRI 2019 refletem a pluralidade das Relações Internacionais como área do conhecimento e dimensionam a diversidade dos trabalhos apresentados no evento. Com isso, esperamos contribuir para o fortalecimento do campo no Brasil e enfatizar a importância das Ciências Humanas e Sociais para a formação individual e coletiva da sociedade. Apesar da aparente falta de prioridade, e conseqüentemente de recursos, que a ciência do Brasil enfrenta, o Dossiê SimpoRI 2019 reflete a importância da pesquisa plural para a formulação de políticas públicas e para o desenvolvimento nacional.

Boa leitura!

Marcela Franzoni, Ricardo Marques, Suzeley Kalil Mathias, Hugo Rogelio Suppo e Clarisa Giaccaglia

A CONTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES NA SUSTENTAÇÃO DA HIERARQUIA NO SISTEMA INTERNACIONAL: O CASO DOS RATINGS SOBERANOS

Vitor Furtado Jerônimo Veloso⁰¹

Resumo

Com intuito de estabelecer comparações e mensurações delimitando os ‘caminhos’ para se alcançar um determinado padrão político, econômico e social, os indicadores e classificações vem ganhando proeminência em diversas áreas da política internacional. Um dos principais exemplos são as classificações soberanas elaboradas pelas Credit Rating Agencies. Partindo do pressuposto de que os números fazem parte da construção social da realidade, analiso os ratings soberanos argumentando que eles são importantes em dois aspectos para além do sistema financeiro: na construção de categorias que reforçam uma hierarquia já existente no sistema internacional; e na responsabilização dos Estados acerca de suas próprias condutas e mudanças em prol do desenvolvimento, retirando as condições históricas e estruturais que sedimentam tal hierarquia.

Palavras-chave: agências de classificação de crédito; indicadores de governança; rankings.

Abstract

In order to establish comparisons and measurements delimiting the ‘paths’ to reach a certain political, economic and social standard, indicators and classifications have been gaining prominence in several areas of international politics. One of the main examples is the sovereign ratings developed by Credit Rating Agencies. Based on the assumption that the numbers are part of the social construction of reality, I analyze the sovereign ratings, arguing that they are important in two aspects beyond the financial system. First, in the construction of categories that reinforce an already existing hierarchy in the international system; and in making States accountable for their own conduct and changes in favor of development, removing the historical and structural conditions that sediment such hierarchy.

Keywords: credit rating agencies; governance indicators; rankings.

01 Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

Introdução

Nas últimas décadas, os números têm despertado cada vez mais interesse entre os pesquisadores das ciências humanas e sociais. Em nome da objetividade, os métodos quantitativos, classificações, mensurações, *rankings*, entre outros; vêm se expandindo por diversas áreas do conhecimento impactando diretamente na construção da realidade social (Espeland; Stevens, 1998; Hansen; Mühlen-Schulte, 2012). A vasta literatura que aborda a história social dos números e da quantificação (Desrosières, 1998; Hacking, 1990; Porter, 1995) aponta para uma relação entre números e a regulação social que ocorre desde o início da modernidade. Apesar de boa parte desta literatura abordar o papel dos números e da quantificação em contextos nacionais, meu objetivo aqui é transpor tal perspectiva para o âmbito internacional.

Tal transposição de modo algum se caracteriza como algo inédito. Diversos autores preocupados em compreender o papel da quantificação e dos indicadores na política e economia internacional, tem se debruçado sobre o assunto (Fougner, 2008; Hansen; Muhlen-Schulte, 2012; Kelley; Simmons, 2015; Löwenhein, 2008). Em consonância com o objeto deste trabalho, alguns autores vêm tentando analisar os impactos das classificações de risco de crédito e o papel das agências classificadoras no sistema financeiro internacional (Carruthers, 2013; Fourcade, 2017; Löwenhein, 2008). Uma parcela significativa da literatura sobre quantificação e classificações de crédito traçam análises argumentando que elas são uma forma de representação da racionalidade neoliberal. Sendo assim, as agências de *rating* teriam imbuídas em suas análises alguns pressupostos e princípios que fazem parte da chamada “cartilha” neoliberal.

Apesar de ter como pano de fundo tal visão da expansão da quantificação, principalmente das classificações de risco de crédito, como manifestação de uma racionalidade neoliberal, minha análise foge um pouco deste escopo. Primeiramente, meu foco dar-se-á especificamente nas chamadas classificações soberanas. Estas são avaliações e classificações feitas pelas agências de *rating*, para determinar a capacidade (e a intenção) de determinados Estados, em honrar com seus compromissos (os débitos soberanos). Partindo dessas classificações, argumento que elas

Mathias *et al.*

são importantes para reforçar uma certa hierarquização existente no Sistema Internacional. Para tanto, analisarei de que modo elas atuam nesse sentido de duas formas: uma primeira construindo categorias que separam “bons” e “maus” pagadores; e, uma segunda, responsabilizando os próprios Estados por suas condições atuais, retirando as condições históricas e estruturais como variáveis explicativas para se compreender a atual situação política e econômicas desses Estados.

Para tanto, divido este trabalho em três seções. Primeiramente, trato da inserção da noção de governança no discurso do desenvolvimento. Neste sentido, procuro evidenciar como os indicadores e o processo de quantificação foi fundamental para que se pudesse sustentar tal relação. Já na segunda seção, abordo sobre importantes atores que atuam no processo de governança do sistema financeiro internacional: as agências de classificação de crédito e suas classificações. Mais especificamente, debruço-me sobre as classificações das dívidas soberanas e seus impactos na reafirmação de uma hierarquia já existente no Sistema Internacional que diferencia países ricos/desenvolvidos de países pobres/em desenvolvimento. De outra forma, tento avaliar como as recomendações feitas por tais agências, assim como suas classificações, operam através de um processo de responsabilização, por parte dos Estados Nacionais, de suas condições políticas, econômicas e sociais, e principalmente, de sua capacidade/intenção de mudar tal contexto. Sendo assim, tentam “isentar de culpa” as questões históricas e estruturais que permeiam a condição de tais países. Por último, concluo este trabalho argumentando que os indicadores de governança são artífices importantes para a remodelagem do discurso hierárquico presente no SI. Além disso, também elucidado que através do discurso de sua suposta objetividade, não somente existe uma racionalidade política envolvida na sua formulação, como também eles são importantes para o próprio funcionamento do sistema capitalista através da contínua busca pelo “desenvolvimento”.

O papel dos indicadores no fortalecimento da relação entre governança e desenvolvimento

Liderado pelo Banco Mundial, o pensamento dominante sobre o desenvolvimento tomou um rumo distinto para se concentrar nas reformas neoliberais de estímulo ao mercado que logo foram reunidas sob a guarda-chuva do ‘ajuste estrutural’ desde o final da década de 1970. Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

Abertura de economias domésticas às importações, liberação de preços e controles, estabilização macroeconômica, privatização de empresas estatais, redução de tarifas comerciais e liberalização financeira e do mercado de trabalho, todos foram destacados nas prescrições de políticas do Banco. Porém, no final dos anos 80, os ajustes estruturais sofreram ataques generalizados. O fracasso em alcançar o crescimento prometido, aumentando a desigualdade internamente e entre os países, colocou os defensores das políticas do Consenso de Washington na defensiva.

Tal situação abriu espaço para ressurgimento do pensamento econômico neoclássico e a premissa do papel eficiente dos mercados para o desenvolvimento. Segundo Williamson (2000), diferente das doutrinas fundamentalistas de mercado, a atuação do governo era necessária para fornecer um ambiente favorável aos mercados, com o suprimento de determinados bens públicos e correção de falhas e imperfeições do mercado. No contexto da política de desenvolvimento, o modelo de governança neoliberal afastou-se cada vez mais de uma preocupação exclusiva com o livre mercado e políticas econômicas anti estatistas. Até o final dos anos 80, o termo ‘governança’ raramente era empregado no contexto de desenvolvimento. Com o tempo, foi estabelecendo-se cada vez mais uma correlação entre níveis mais altos de renda, melhor governança e instituições mais fortes (Aron, 2000). A questão-chave era se as instituições e a ‘boa governança’ impulsionavam o desenvolvimento econômico, ou se o próprio desenvolvimento econômico levou a melhores instituições e governança.

Já em meados da década de 90, a governança era um tópico central para as principais agências de “promoção de desenvolvimento” e de ajuda internacional, assim como das agências classificadores de crédito. A noção de “boa governança” passou então a se referir às formas de tornar mais transparente, participativo, responsável e eficiente “os processos de tomada de decisão e os processos pelos quais as decisões são implementadas”, a fim, inclusive, de atrair investimentos. Para tanto, a quantificação e a expansão dos indicadores de governança se mostraram um elemento decisivo de poder, principalmente, para os promotores do desenvolvimento.

A expansão das técnicas econométricas e de quantificação tomou conta das questões sociais. Tal fetichismo pela quantificação também se sobressaiu no campo da política, administração e economia internacionais. Nesse mesmo período, houve o desenvolvimento de diversos indicadores de governança internacional (direitos humanos, liberdade política e econômica, etc.), o que permitiu

o desenvolvimento de novos modos de governar (Porter, 1995). A capacidade de monitorar o comportamento do Estado tornou-se uma ferramenta crítica da governança internacional. Esse monitoramento sistemático permitiu a criação de indicadores numéricos que poderiam ser usados para classificar, comparar e essencialmente censurar estados (Kelley e Simmons, 2015).

Na literatura acerca dos indicadores, é bastante consolidada a visão de que a crescente preocupação com a governança e o desenvolvimento impulsionaram a expansão e a demanda pelos métodos quantitativos (Arndt; Oman, 2008; Kaufmann; Kraay, 2007). Organizações internacionais, IFIs, e agências promotoras do desenvolvimento interessaram-se cada vez mais na possibilidade de vincular sua ajuda (recursos financeiros) aos indicadores de desempenho de possíveis países beneficiários para fins de tomada de decisão. Sendo assim, incluir essas “condicionalidades” aos índices de governança tinham um claro objetivo de tornar essa relação “governança/desenvolvimento”, algo tautológico (Kaufmann; Kraay, 2007). Ao estabelecer métodos de comparação e mensuração, o objetivo era basicamente comparar as qualidades de governança entre eles e, ao impor padrões, determinar quem deveria ser punido ou recompensado. Embora as bases de dados usadas nessas classificações sejam objetivas, as próprias classificações são altamente subjetivas, tanto na escolha dos fatos quanto na interpretação do que esses fatos significam. Sendo assim, dependeria das bases conceituais e teóricas das quais parte o analista.

Portanto, seria fundamental investigar as diversas razões por trás desse desenvolvimento e suas implicações para as práticas de governança. Uma questão importante é investigar “a capacidade dos números de promover identidades sociais, relações e verdades através das fronteiras nacionais, construir áreas temáticas e possibilitar vários modos de vigilância, comunicação e ação à distância na economia política global” (Hansen; Mühlen-Schulte, 2012). Os autores argumentam que o uso de números na governança global precisa ser compreendido como um mecanismo de inclusão e exclusão de hierarquias e relações sociais complexas, bem como em relação a processos de politização e despolitização que transcendem os espaços nacionais. Dada sua confiabilidade, e pretensa “neutralidade”, é preciso reconhecer sua capacidade de moldar o modo pelos quais governa-se dentro e fora das fronteiras nacionais.

Interpretando a governança em termos de “governo à distância” (Miller; Rose, 1990; Rose, 1999), ou seja, como modo de criar pessoas, locais, entidades e instituições capazes de operar

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

uma autonomia regulada para além do Estado, é possível analisar o poder político para além da redução à esfera estatal. Ou seja, demonstrando os múltiplos mecanismos regulatórios indiretos que governam a conduta com objetivos políticos por meio de ações à distância e que, por sua vez, dependem da *expertise* e de determinados discursos (ex. quantificação e os indicadores). Estas “tecnologias de governo” agem por meio de redes que chegam ao sujeito de governo através de instituições como a assistência social, direito, economia, etc. Nelas, os especialistas assumem lugares específicos para calcular e implementar suas tecnologias visando o social, e o sujeito passa a ser visto como cidadão de direitos (Da Luz Rodrigues, 2013).

Por ‘tecnologias de governo’ compreende-se as “estratégias, técnicas e procedimentos através dos quais diferentes forças buscam tornar os programas operacionais e por meio dos quais uma multidão de conexões é estabelecida entre as aspirações das autoridades e as atividades de indivíduos e grupos” (Miller; Rose, 1990). É através de tais tecnologias que as racionalidades políticas, e os programas de governo que os articulam, são operacionalizados. A ideia de que indicadores e outras formas quantitativas de representação de fenômenos sociais podem servir às tecnologias de governança tem implicações distintas para a topologia da governança global (Davis; Kingsbury; Merry, 2012). Assim, eles permitem que determinados atores exerçam influência sobre a conduta de um grande número de atores geograficamente dispersos.

Uma vez inseridos nos múltiplos circuitos da esfera pública, os indicadores parecem estar separados de interesses e disputas políticas como significantes neutros que residem acima das questões políticas e ideológicas (Miller, 2001). Mas, pelo contrário, eles possuem uma capacidade poderosa e sua utilização costuma ter um fim determinado, algo proposital (Kelley; Simmons, 2015). Influenciar as políticas internas de um determinado Estado através da utilização dos indicadores de governança pode ter diversos fatores, entre eles: o crescente custo da coerção militar (política e financeiramente); e o processo de interdependência econômica, que dificultou o uso pressões, como sanções e boicotes, para influenciar outros estados (Kim, 2012). Por outro lado, exercer influência através do conhecimento e da informação está cada vez menos custoso, seja pela facilidade e disponibilidade dos dados, ou pela rapidez e simplicidade em sua distribuição. Desse modo, é razoável atribuir uma parcela da responsabilidade pela ascensão dos indicadores como ferramenta de influência a nível internacional, à convergência de proibições normativas contra a força aberta

e a facilidade de coletar, analisar e disseminar informações globalmente (Kelley; Simmons, 2015).

Portanto, os indicadores de governança e desempenho podem afetar as políticas estatais de dois modos basicamente. Primeiro, eles podem influenciar os *policymakers* por meio das políticas domésticas através de rankings pelos quais, dependendo da classificação, podem ajudar a atrair ou reter apoio político interno ou fazer com que outros atores políticos pressionem por mudanças. Segundo, os indicadores podem impactar as políticas ativando pressões transnacionais influenciando as expectativas do mercado. Seus criadores, contendo informações relevantes pelas quais os agentes econômicos respondem, podem influenciar os formuladores de políticas no estado-alvo. Desse modo, os índices de desempenho são uma parte performativa da ação social e desempenham um papel distinto na constituição de espaços de governança global, operando como tecnologias de distância, comunicação e vigilância e preparando o terreno para padrões e roteiros de ação (Hansen, 2012). Segundo o autor, podem passar despercebidos à vida pública, mas também, ficam sujeitos à politização. Ou seja, fenômenos tradicionalmente considerados incomensuráveis, através dos indicadores e da quantificação, no âmbito da pesquisa e formulação de políticas, simplificam a questão, tornando-a pública e possível agir de acordo com ela.

Com o desenvolvimento dos indicadores e das técnicas de quantificação, passou a ser possível comparar e compilar os dados dos diferentes países de modo mais rápido e objetivo. A questão relevante era fazer dos indicadores de governança um incentivo, ou uma forma pressão, para que os Estados em condições de subdesenvolvimento, eles próprios buscassem a mudança internamente. Sendo assim, o foco foi responsabilizar os Estados por sua condição atual e, através dos indicadores, compeli-los os diversos atores internos a pressionar por mudanças em busca do desenvolvimento. Ao classificar os países, colocando-os em extremos de “bem-sucedidos” a “malsucedidos” em diversos segmentos da governança considerados “fundamentais” para o desenvolvimento, esperava-se que os próprios grupos de pressão internos (políticos, sociedade civil, sindicatos) impulsionassem as mudanças necessárias. Ou seja, responsabilizou-se os próprios Estados por suas condições de subdesenvolvimento, e a delegação aos próprios atores internos das mudanças na governança.

Por fim, o que me parece evidente é que os indicadores, munidos pelo discurso da boa governança construídos por diferentes atores, foram cruciais para que se pudesse mudar a forma

de atuação dos diversos atores internacionais sobre os países em condições de subdesenvolvimento. Partindo desta percepção, e retirando de si mesmos a responsabilidade por tais condições de subdesenvolvimento, os países desenvolvidos passaram a culpar, exclusivamente, as condições internas de governança pelo subdesenvolvimento. Para tanto, a contribuição dos indicadores de governança funcionou não apenas para estabelecer uma correlação causal entre o desenvolvimento e a boa governança, como também, para criar uma forma de ‘competição’, por parte dos Estados, na busca do sucesso já alcançado pelos países desenvolvidos. É nesse contexto que as agências de classificação de crédito se inserem.

As *Credit Rating Agencies* e seu papel na governança internacional: os ratings soberanos

As agências de classificação de crédito, ou *Credit Rating Agencies* (CRA's), são empresas de serviços financeiros profissionais na área de pesquisa e avaliação de crédito, que fornecem conhecimentos especializados sobre as capacidades de uma grande quantidade de emissores (Sinclair, 2005). Tais agências são empresas privadas que reúnem informações sobre os agentes e seus investimentos, processando-as e fornecendo avaliações de crédito a um custo mais acessível do que se fossem adquiridas pelos agentes individualmente. Portanto, elas fornecem classificações padronizadas, utilizando métodos de quantificação e comparação sobre o risco de crédito dos emissores de títulos e de sua capacidade de honrar suas dívidas (ABDELAL, 2007). Consequentemente, isso facilitaria a decisão de investir por parte dos agentes, fornecendo avaliações a um investidor que queira adquirir um determinado tipo de ativo (ações ou títulos, por exemplo) sobre a probabilidade, a estimativa, de não obter o retorno prometido por parte do emissor (Kerwer, 1999).

Atualmente, as mais conhecidas agências de classificação de crédito são a *Standard & Poor's* (S&P), a *Moody's* e a *Fitch Ratings*. Como as três juntas representam mais de 90% da indústria do *rating*, elas são conhecidas nos mercados financeiros como as “*Big Three*”. Mesmo a indústria do *rating* de crédito sendo altamente concentrada, existem mais de uma centena de agências menores em todo mundo, atuando a nível regional e local, e em diferentes nichos. Nos EUA, essa indústria

Mathias *et al.*

é ainda mais concentrada entre as duas maiores empresas, a S&P e a Moody's, que juntas possuem aproximadamente 80% do mercado (White, 2009). Todas as três agências são de caráter global, atuando em diversos países no mundo todo classificando trilhões de dólares em ativos e gerando receitas que chegam à casa dos bilhões de dólares anualmente.

Produtos dessas agências, os *ratings* de crédito são definidos como opiniões sobre a capacidade creditícia de empresas, governos, países e os valores mobiliários emitidos por tais entidades (Sinclair, 2005). Uma classificação de crédito consiste em uma nota, representada por um símbolo, correspondente a uma determinada probabilidade de inadimplência, e que geralmente é acompanhada de uma justificativa em forma de texto. De um modo geral, os *ratings* de crédito expressam opiniões, por parte das agências, sobre a capacidade e disposição (*willingness*) de um emissor (corporações, governos, instituições financeiras, entre outros;) de honrar suas obrigações financeiras (pagamento de juros e dividendos, pagamento do principal, seguros, etc.) (Fitch, 2017, Moody's, 2017; Standard & Poor's, 2017).

Para expressar seus *ratings*, as agências de classificação de crédito se utilizam de símbolos que são representados em escalas (letras e números) e divididas em distintas categorias (Bone, 2006). São elas: (a) grau de investimento; (b) grau especulativo; (c) grau de *default* ou *junk bond*. De outro modo, para acentuar a relatividade que as notas possuem dentro de cada categoria, as agências se utilizam critérios diferentes. No caso da S&P e Fitch, elas incorporam sinais (de + ou 0) à sua nota, já no caso da Moody's, difere-se utilizando letras maiúsculas ou minúsculas e números em sequência. Ao mesmo tempo, tais símbolos são os mesmos, tanto para os emitentes, quanto para as emissões de dívida (Bone, 2006).

Com o objetivo de facilitar o acesso claro à capacidade de crédito dos emissores e das emissões, a categorização elaborada pelas CRA's passou a ser utilizada pelos investidores como referência para sua tomada de decisão acerca dos investimentos. Investidores com aversão ao risco, que pretendiam se proteger de um suposto não pagamento dos compromissos, optariam por dívidas classificadas pelo grau de investimento, teoricamente mais seguro. De outro modo, investidores mais propensos ao risco, e que anseiam um retorno potencialmente maior, iriam investir em dívidas classificado no grau especulativo.

O *rating* mistura dados qualitativos e quantitativos, produzindo um resultado

fundamentalmente qualitativo - um julgamento. A maioria das CRA's utilizam-se de uma combinação entre modelos quantitativos e análises qualitativas feitas por analistas especializados. Ao mesmo tempo, eles utilizam um processo de objetivação pautado na análise econômica e financeira, “e, por assim dizer, se esconder atrás dos números quando é mais fácil do que justificar o que pode, de fato, ser um julgamento difícil para um emissor potencialmente hostil” (SINCLAIR, 2005, p. 34, trad. nossa). O aspecto mais sigiloso da classificação é o processo analítico para a produção de julgamentos (Sinclair, 2005). Na etapa de determinação analítica, as agências dividem equipes de análise que realizam pesquisas em relação a diversos aspectos apresentados pelos emissores. Na sequência, os grupos apresentam os resultados de sua pesquisa e visão a um comitê de classificação formado pelos funcionários sêniores da agência, que enfim, fazem a determinação final da classificação em particular.

Como mencionado, essas agências classificam diversos tipos de emissores e ativos, entretanto, meu foco aqui serão os chamados emissores soberanos (Estados), mais especificamente, os chamados *ratings* soberanos. Basicamente, o *rating* soberano é uma nota dada pelas agências de classificação às obrigações do governo central de um país, ou seja, leva em consideração a qualidade do crédito do governo nacional de honrar as suas dívidas em moeda doméstica e estrangeira (Bone, 2006). De outro modo, referem-se somente a capacidade e disposição do governo central honrar suas dívidas com credores privados. São, portanto, uma estimativa do risco soberano, não se referindo aos créditos bilaterais e de instituições multilaterais, ou diretamente à probabilidade de inadimplência dos governos subnacionais, empresas estatais ou privadas (Canuto; Santos, 2003)

Com relação à composição e metodologia das classificações soberanas, mesmo divulgando os critérios utilizados na sua avaliação, as agências de classificação não apontam quais pesos são atribuídos a cada variável. Questão crucial para minha discussão aqui é que as CRA's não julgam apenas a capacidade dos Estados de arcarem com seus compromissos, mas também, sua disposição (Canuto; Santos, 2003). Isso acrescenta um elemento de subjetividade que culmina em uma maleabilidade importante nas avaliações, pois, ao introduzir variáveis qualitativas e subjetivas (estabilidade governamental; consenso político), permite com que as agências possam fazer uma espécie de “correção” nas avaliações emitidas.

Sendo assim, o processo de avaliação do *rating* soberano engloba tanto variáveis e

métodos quantitativos, como parâmetros qualitativos (Canuto; Santos, 2003). Fatores qualitativos relacionados à força institucional e ao Estado de Direito, assumem maior relevância do que poderiam. As variáveis qualitativas resumem o que as agências chamam de “risco político” e se referem a: (a) estabilidade e legitimidade das instituições políticas; (b) participação popular nos processos políticos; (c) probidade da sucessão das lideranças; (d) transparência nas decisões e objetivos da política econômica; (e) risco geopolítico; (f) outros (caso necessário). Tais variáveis são importantes, na medida em que mostram a transparência das instituições políticas e, mais precisamente, quais os parâmetros frequentemente usados na formulação de políticas econômicas e no conserto dessas políticas (Bone, 2006). Já as variáveis quantitativas, encontram-se diversas medidas de desempenho econômico e financeiro, entre elas: a) Estrutura Econômica e Perspectivas de Crescimento Econômico; b) Flexibilidade Fiscal; c) Endividamento do Governo Soberano; d) Estabilidade Monetária; e e) Liquidez Externa e Dívida Externa.

Para produzir as classificações soberanas, todas as três grandes agências se assentam em fatores chave de análise. Segundo a S&P, os critérios de classificação soberana incorporam fatores que, segundo eles, afetam a disposição e a capacidade de um governo de cumprir com suas obrigações financeiras com credores não oficiais dentro e fora do prazo. Sua análise se sustenta em cinco pilares: força institucional; econômica; externa; fiscal; e monetária. Para a *Moody's*, critérios de análise estão embutidos em quatro grandes fatores: força econômica; força institucional; solidez financeira do governo; e suscetibilidade a um evento de risco. Já para a *Fitch Ratings*, sua análise se sustenta sobre quatro pilares: características estruturais; desempenho, políticas e perspectivas macroeconômicas; finanças públicas; e finanças externas. Dentro de cada um desses fatores existem diferentes variáveis que fazem parte do escopo de análise de um *rating* soberano.

O mais relevante dessa série de critérios e variáveis é que tais fatores de desempenho econômico-financeiro e risco político são inter-relacionados adquirindo diferentes pesos dependendo dos países e do momento histórico. Sendo assim, a “disposição” de honrar com os compromissos soberanos está relacionada ao perfil de governo, processo de estabilidade econômica e as relações com os credores internos e externos em um dado período (Bone, 2006). Sendo assim, apesar do esforço em inserir um maior número de variáveis quantitativas, o processo de classificação das dívidas soberanas ainda permanece com um forte grau de subjetividade. Foi sobre este “grau

de subjetividade” que tais agências alçaram a uma posição de destaque no Sistema Financeiro Internacional, e como argumentarei aqui, em outros níveis de governança.

Recordando a fala de Thomas Friedman para o *The New York Times* afirmando que a Moody’s representaria uma “segunda superpotência mundial” atrás apenas dos Estados Unidos⁰², Fourcade (2017) aponta para um ‘exagero’ na fala do jornalista. Segundo ela, na prática, as agências teriam pouca influência nas operações financeiras diárias a nível mundial. O que importaria, de fato, seriam as posições de mercado assumidas pelos verdadeiros movimentadores do dinheiro: bancos, fundos de *hedge*, *dealers*. Portanto, seria o *spread* o negócio real, não a nota atribuída pelas agências. No entanto, apesar de não serem os principais atores, nem os mais influentes no sistema financeiro, elas também não podem ser consideradas irrelevantes. As agências de classificação de crédito, representadas como agentes responsáveis por rotular, avaliar e classificar Estados soberanos, possuem uma importância tanto para o sistema financeiro, quanto para além dele. As classificações soberanas estão inseridas dentro de uma estrutura social mais ampla (Fourcade, 2017). Sendo assim, argumento aqui que elas são relevantes no sentido de reforçar as hierarquias já solidificadas no sistema internacional e que transcendem o sistema financeiro. Para tanto, elas atuam de duas formas conexas: constroem categorias/classificações que diferenciam entre “bons” e “maus” pagadores; e, por outro lado, passam a responsabilizar os Estados por sua atual condição.

Dentro das escalas que apontei anteriormente, as classificações variam entre AAA (*rating* considerado o mais alto) e D (*default* – classificação considerada a mais baixa). Esta classificação ainda é dividida em duas categorias: grau de investimento e grau especulativo. O grau de investimento representa o chamado selo de “bom pagador”, em que o ente soberano não representa riscos elevados de *default*, tendo condições econômicas e políticas de sustentar sua capacidade de honrar com suas obrigações. De outro modo, governos avaliados como “grau especulativo”, apesar de possivelmente possuírem características políticas e econômicas que possam garantir certa qualidade e proteção de investimentos e capacidade de honrar com seus compromissos, estão susceptíveis a grandes incertezas ou maior exposição a condições adversas. É o chamado selo de “mau pagador”, ou seja, com grandes chances de não honrarem com suas dívidas.

Interessante no grau especulativo, é que ele engloba casos de Estados que possuem tanto

02 <https://www.nytimes.com/1995/02/22/opinion/foreign-affairs-don-t-mess-with-moody-s.html>

um risco razoável ou moderado de não honrar com suas obrigações, assim como, de Estados que possuem alto risco de *default*, ou mesmo, declararam moratória. Ou seja, ao possuir o selo de “mau pagador”, um determinado Estado é relegado a uma mesma categoria que abarca diferentes situações financeiras, econômicas e políticas. Portanto, o processo de classificação coloca no mesmo patamar, de certa forma, Estados com realidades e contextos históricos completamente diferentes. Como argumenta Fourcade (2017), as hierarquias carregam implicações morais implícitas: formuladores de políticas nacionais expressam preocupações e planejam planos para o país subir, aceitando implicitamente a ordem simbólica imposta externamente como um guia interno. Ou seja, apesar de possuírem notas diferentes, eles acabam sendo taxados como “mau pagadores”, o que para os investidores acaba se tornando motivo de desconfiança.

Essa “ordem simbólica”, a classificação, por assim dizer, passa a se tornar, ao mesmo tempo, objetivo e argumento para os responsáveis pelas políticas públicas. Ao conseguirem uma melhoria em suas classificações, governos utilizam o argumento de que estão seguindo o caminho certo para alcançar os “bons pagadores”. Contrariamente, um rebaixamento na sua nota, seria visto como uma falta de compromisso com as condições necessárias para o desenvolvimento e o crescimento do país. Neste sentido, surge outro problema. Como mencionei, as classificações de crédito possuem um forte viés subjetivo. Além disso, as CRA's possuem uma visão determinada sobre como um Estado deve atuar política e economicamente para alcançar o desenvolvimento, uma racionalidade política específica. Por exemplo, uma política fiscal de contenção de gastos é vista como uma atitude positiva para conseguir estabilizar a economia de um determinado país. Porém, as consequências de tal política, como o crescimento da desigualdade e da pobreza, as perdas na educação, entre outros; ficam relegadas a um segundo plano. Isso demonstra um claro posicionamento político, econômico e intelectual presente nos avaliadores de crédito, o que acaba reforçando uma determinada forma de gerir o Estado.

Historicamente, o Sistema Internacional é marcado por uma forte hierarquização. Para tanto, a criação de categorias foi fundamental para sustentar essa lógica “estrutural”. Dicotomias reificadas em diversos períodos históricos como: ocidental/oriental, desenvolvido/subdesenvolvido ou em desenvolvimento, ricos/pobres, colonizador/colonizado, primeiro mundo/terceiro mundo, centro/periferia; sempre foram pilares que sustentaram tal hierarquia. No caso do sistema financeiro, Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

mais especificamente, das avaliações de crédito soberanas, a dicotomia bom/mau pagador expressa claramente essa tendência.

Um exemplo interessante é colocar em perspectiva as classificações soberanas e dívida públicas dos governos. De modo geral, quando se analisa a dívida pública, o foco se dá em analisar a capacidade futura do governo de obter uma renda suficiente para financiar o serviço da dívida. Ou seja, é um indicador chave para a sustentabilidade futura das finanças do governo (De Ven; Fano, 2017). Sendo assim, um dos principais indicadores da sustentabilidade fiscal de um Estado é sua dívida pública, mais precisamente, a relação dívida/PIB do governo. Tal relação pode ser analisada de dois modos. Pode referir-se à dívida pública bruta, levando em consideração apenas os passivos; ou relacionada a uma medida da dívida líquida, ou seja, se os ativos pertencentes ao governo também são levados em consideração⁰³.

Ao analisar a estabilidade financeira dos Estados, os ratings soberanos supostamente levam em consideração a relação dívida pública/PIB. Um alto valor nesta relação poderia significar um possível risco de default no futuro, não sendo possível um determinado Estado arcar com seus compromissos. Porém, alguns países, apesar de uma posição arriscada com altos níveis de dívida pública, sequer são questionados pelo mercado devido à sua situação financeira (Fourcade, 2017). Segundo dados do Banco Mundial e do FMI, países como França (87,51%), Reino Unido (77,52%) e Estados Unidos (80,71%), possuem dívidas públicas líquidas que se aproxima do valor de seu PIB. Já o Japão (151,06%), ainda mais emblemático, tem uma dívida pública líquida que já supera cerca de uma vez e meia seu PIB. Tendo como referência a dívida pública bruta, o cenário é ainda mais alarmante: França (98,4%); Reino Unido (87,1%); Estados Unidos (105,9%); e Japão (234,9%). Porém, todos eles possuem altas classificações nos ratings soberanos, dentro do grau de investimento, possuindo o selo de “bons pagadores”.

Em cada um destes casos, o fator “reputação”, pesa a favor de sua garantia como bons pagadores. De modo distinto, países que se localizam na parte debaixo das classificações soberanas, na categoria “especulativa”, têm muito mais dificuldade em superar as barreiras impostas por suas posições, devido às más reputações atribuídas pelas avaliações (Fourcade, 2017). O interessante

⁰³ A dívida pública bruta consiste em todos os passivos que requerem pagamento ou pagamentos de juros e/ou principal pelo devedor ao credor em uma data no futuro. Já dívida líquida do governo é calculada como dívida bruta menos ativos financeiros correspondentes a instrumentos de dívida.

é que alguns deles possuem níveis baixos de dívida pública, mas continuam sustentando o selo de “maus pagadores”, como Camarões (34,2%); África do Sul (53%); Paraguai (15,9%); Turquia (22,2%); Brasil (51,6%). Obviamente, as classificações soberanas consideram diferentes variáveis em sua avaliação. Porém, como a variável dívida pública e as classificações soberanas levam em consideração a capacidade dos Estados de honrar com seus compromissos, é mais evidente ainda que o fator “intenção”, somado à reputação, é algo que pesa em muito nas avaliações. Sendo assim, de outra forma, demonstra como as classificações soberanas operam de modo a sustentar uma determinada hierarquia. Nota-se que países em desenvolvimento, ou que estão na “periferia” do capitalismo, mesmo possuindo baixos índices de dívida pública em relação ao PIB, eles não conseguem superar o estigma e suas fracas reputações.

Sendo assim, a contínua reprodução de tal hierarquia é importante para reproduzir a “corrida para o desenvolvimento”. Colocando os países em uma situação de competição, em que todos querem chegar ao patamar de desenvolvidos, bons pagadores, ricos, entre outros; estabelece-se uma contínua busca pelo “bem público”, pelo crescimento. Nesse sentido, atores que classificam, avaliam e ranqueiam, são responsáveis por estabelecer quais os caminhos e a forma de se alcançar tal objetivo. As “boas práticas” de governança vem sendo um discurso bastante difundido nesse sentido. Porém, seguir esse caminho não leva em consideração um ponto importante que também queria argumentar.

Ponto importante para se possa construir tal categoria de bom/mau pagador, é o papel de responsabilização dos Estados que a própria classificação induz. O argumento de objetividade e neutralidade aspirado pelos métodos quantitativos e pelos indicadores, acabam por borrar, ou mesmo, apagar algumas características estruturais e históricos dos diferentes Estados. Transferindo para os Estados a capacidade de mudar suas condições atuais na busca por um padrão “acima” do seu, apenas seguindo uma série de diretrizes e condições pré-estabelecidas, não leva em consideração as especificidades de cada caso. Fatores históricos e estruturais, como colonização, conflitos, independências recentes, regimes ditatoriais, não são levados em consideração. A priori, isso pode não parecer ter influência direta nos governos atuais, porém, tais condições podem representar gargalos culturais, sociais e até políticos que dificultam a estabilidade dos governos, o que impacta diretamente em sua classificação.

Após o que foi exposto, não é nenhuma surpresa que os principais países tidos como “desenvolvidos”, encabeçam a lista dos “melhores pagadores”. Interessante é que, além deles, países que seguiram a receita “neoliberal” também aparecem como grau de investimento. Países como Taiwan, Singapura, Hong Kong, Chile, são exemplos claros de países que abraçaram as políticas neoliberais, medidas estas que representam a racionalidade política por trás dos mercados financeiros e das CRA's. Não é coincidência que estes mesmos Estados, se apresentem-se bem colocados em rankings de competitividade e liberdade econômica. No *Global Competitiveness Index* (GCI), elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, os três primeiros países mencionados estão entre os doze mais competitivos do mundo, estando o Chile na 33ª posição, encabeçando os países latino americanos. Já no *Index of Economic Freedom*, elaborado pela *Heritage Foundation*, os mesmos três países estão entre os dez de maior liberdade econômica, e o Chile, sendo o 12º.

Tal “coincidência” reflete não somente a racionalidade política semelhante por trás desses indicadores, como também, elucida o fato de que diversos desses indicadores utilizam as informações dos demais como fonte, variável de análise. Portanto, é importante perceber que as categorizações criadas por esses indicadores, mas, principalmente, pelas classificações de crédito, tem ressonâncias que extrapolam ao sistema financeiro. Tais categorizações, assim como a responsabilização dos Estados, fazem parte de uma certa racionalidade política que se propõe não somente sedimentar uma visão estrita da economia internacional, como também, influencia a política internacional endossando sua hierarquia. Portanto, o que precisa ficar claro é que esse reforço à hierarquia do Sistema Internacional não é de modo algum uma mera coincidência. Ela é importante para que se possa continuar a reprodução de um sistema político e econômico que necessita dessa desigualdade para sobreviver e se replicar.

Considerações Finais

À primeira vista, os métodos quantitativos e indicadores passam uma objetividade e cientificidade difícil de questionar. A suposta imparcialidade dos números obscurece a racionalidade por trás dos indicadores e *rankings*. Um número por si só, não representa nada, caso ele não esteja inserido em uma estrutura social e possa ser utilizado para alterar a realidade. É preciso desvendar e

Mathias *et al.*

compreender a motivação, o que de fato está por trás da intenção de criar um determinado indicador ou ranking. Entender a “política dos números” é algo importante para que se possa desvendar de que forma eles atuam e moldam a realidade social. Eles não fornecem apenas informações neutras e desinteressadas. Pelo contrário, carregam valores, crenças, racionalidades que disputam com os demais conhecimentos para alcançar um determinado espaço.

Nas Relações Internacionais também os diversos conhecimentos, teorias e interpretações disputam seu espaço na tentativa de compreender e interpretar o cenário internacional. Dentre essas diferentes abordagens, diversas delas sustentam que o Sistema Internacional é regido por um certo tipo de hierarquia. Ricos/pobres, centro/periferia, desenvolvidos/subdesenvolvidos e/ou em desenvolvimento, norte/sul, ocidente/oriente, todas essas dicotomias são claras representações que sustentam esse discurso hierárquico. No sistema financeiro internacional, tal lógica não seria diferente. Estados que estão em uma determinada “casta” de países, tomam as rédeas das decisões financeiras no mundo todo. Aos demais, caberia apenas se adaptar a essas condições e seguir o caminho determinado pelos “desenvolvidos” na busca pelo desenvolvimento e do crescimento.

Porém, esse sistema hierárquico, que vai além da governança do sistema financeiro, não representa uma estrutura constante e dada. Ou seja, não é algo rígido ou ampla e plenamente aceito por todos os Estados. Ele também precisa de constantes remodelagens e reafirmações para que consiga se sustentar e continuar funcionando. É nesse contexto que analiso o papel das CRA's e de suas classificações soberanas. Apesar de não serem sequer consideradas os atores mais importantes no sistema financeiro, quiçá da economia política internacional, elas possuem um papel importante na recorrente sustentação desse sistema. Através da “objetividade” dos números e dos métodos quantitativos, as agências elaboram classificações e rankings que, a princípio, servem apenas para informar os investidores sobre a situação financeira dos Estados. Diferente dessa visão, neste trabalho tentei expor de que modo as classificações elaboradas por essas agências seguem os mesmos princípios hierarquizantes presentes no sistema internacional. Além disso, flerta com a própria racionalidade neoliberal ao responsabilizar os próprios Estados por sua atual condição, excluindo as condições históricas e estruturais como fatores explicativos.

Definindo e taxando quem é um “bom pagador” ou “um mau pagador”, as agências de classificação reforçam as hierarquias e dicotomias mencionadas já que, “convenientemente”,

os Estados tidos como “bons pagadores” se assemelham muito aos Estados conhecidos como desenvolvidos/ricos, e os “maus pagadores”, com os Estados “em desenvolvimento”. Portanto, criar categorias, classificar, ranquear, são métodos muito interessantes utilizados pelas agências que carregam, em seu núcleo, uma tentativa de manter o sistema funcionando. Sistema esse que depende da concorrência frequente entre os Estados, da busca por um certo e determinado tipo de desenvolvimento, assim como, da aceitação de determinados valores e crenças tido como necessários para o desenvolvimento. Sendo assim, fomentar essa busca por “alcançar” os países desenvolvidos, mas, ao mesmo tempo, creditando a eles a responsabilidade por um suposto fracasso, retira a responsabilidade histórica e estrutural da comunidade internacional pela situação de desigualdade internacional.

Referências Bibliográficas

- ABDELAL, R. 2007. *Capital rules: The construction of global finance*. Cambridge: Harvard University Press.
- ARNDT, C; OMAN, C.. 2008. The politics of governance ratings. *International Public Management Journal*, 11 (3), p. 275-297.
- ARON, J.. 2000. Growth and institutions: a review of the evidence. *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 1, p. 99-135.
- BONE, R.. 2006. Ratings soberanos e corporativos: mecanismos, fundamentos e análise crítica. *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, 2 (1), p. 46-67.
- CANUTO, O.; SANTOS, P.. 2003. Risco Soberano e Prêmios de Risco em Economias Emergentes. Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais, *Temas de Economia Internacional* 01.
- CARRUTHERS, B.. 2013. From uncertainty toward risk: The case of credit ratings. *Socio-Economic Review*, 11 (3), p. 525-551.
- DA LUZ RODRIGUES, A.. 2013. A investigação sobre as questões do presente: notas sobre uma perspectiva de análise governamental. Século XXI: *Revista de Ciências Sociais*, 3 (2), p. 252-259.
- DAVIS, K.; KINGSBURY, B.; MERRY, S.. 2012. Introduction: Global Governance by indicators. In: DAVIS, K.; Kingsbury, B.; Merry, S.(Ed.) *Governance by indicators: global power through classification and rankings*. Oxford University Press, p. 3-29.
- DESROSIÈRES, A. 1998. *The politics of large numbers: A history of statistical reasoning*.
- DE VEN, P. V.; FANO, D. (Ed.). 2007. *Understanding Financial Accounts*. OECD Publishing.
- ESPELAND, W. N.; STEVENS, M. L. 1998. Commensuration as a social process. *Annual review of sociology*, 24 (1), p. 313-343.
- FITCH RATINGS. 2017. Ratings Definitions, New York, p. 1-60.
- FOURCADE, Marion. 2017. “State Metrology: The Rating of Sovereigns and the Judgment of Nations.” In: MORGAN, Kimberly J.; ORLOFF, Ann Shola (Ed.). *The many hands of the state: Theorizing political authority and social control*. Cambridge University Press.
- FOUGNER, T. 2008. Neoliberal governance of states: the role of competitiveness indexing and country
- Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

- benchmarking. *Millennium*, 37 (2), p. 303-326.
- HACKING, I. 1990. *The taming of chance*. Cambridge University Press.
- HANSEN, H. K. 2012. The power of performance indices in the global politics of anti-corruption. *Journal of International Relations and Development*, 15 (4), p. 506-531.
- HANSEN, H. K.; MÜHLEN-SCHULTE, A. 2012. The power of numbers in global governance. *Journal of International Relations and Development*, 15 (4), p. 455-465.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A. 2007. *Governance indicators: Where are we, where should we be going?*. The World Bank.
- KELLEY, J. G.; SIMMONS, B. A. 2015. Politics by number: Indicators as social pressure in international relations. *American journal of political science*, 59 (1), p. 55-70.
- KERWER, D. 1999. Credit Rating Agencies and the Governance of Financial Markets. In: 11th “*Annual Meeting of the “Society for the Advancement of Socio-Economics”*”, p. 1-18, No prelo.
- LÖWENHEIM, O. 2008. Examining the State: a Foucauldian perspective on international ‘governance indicators’. *Third World Quarterly*, 29 (2), p. 255-274.
- MILLER, P. 2001. ‘Governing by Numbers: Why Ranking Systems Matter’, *Social Research* 68(2), p. 379–96.
- MILLER, P; ROSE, N. 1990. Governing economic life. *Economy and society*, 19 (1), p. 1-31.
- MOODY’S INVESTORS SERVICE. 2017. *Rating Symbols and Definitions*. New York, p. 1-40.
- PORTER, T. 1995. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton: Princeton University Press.
- ROSE, N. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SINCLAIR, T. 2005. *The new masters of capital: American bond rating agencies and the politics of creditworthiness*. Ithaca: Cornell University Press.
- STANDARD & POOR’S GLOBAL RATINGS. 2017. *S&P Global Ratings Definitions*, New York, p. 1-50.
- WILLIAMSON, J. 2000. What should the World Bank think about the Washington Consensus?. *The World Bank Research Observer*, 15 (2), p. 251-264.
- WHITE, L. 2009. The credit rating agencies and the subprime debacle. *Critical Review*, 21 (2-3), p. 389-399.

A ASCENSÃO DO NEO-OTOMANISMO TURCO: EFEITOS GEOPOLÍTICOS E GEOECONÔMICOS PARA A EUROPA

Letícia Figueiredo Ferreira⁰¹
Getúlio Alves de Almeida Neto⁰²

Resumo:

A chegada do Partido da Justiça e Desenvolvimento ao poder na Turquia, nos anos 2000, corroeu um antigo ideal turco de integrar a comunidade de Estados europeus. Uma grande inflexão nas relações turco-europeias ocorreu em 2016, quando um golpe frustrado consolidou uma virada autoritária em Ancara. Desde então, a União Europeia tem denunciado as medidas antidemocráticas turcas e, em 2019, o Parlamento Europeu recomendou a suspensão do processo de adesão turco. Procura-se responder à pergunta: quais são as raízes da deterioração do relacionamento turco-europeu? Levanta-se a hipótese de que a Turquia estreitou laços com o Oriente, em detrimento da Europa, mediante um novo projeto de nação turca. Empregando o método histórico e os conceitos de “neo-otomanismo” e “espaço geopolítico otomano”, objetiva-se analisar os efeitos para a Europa da reorientação da política externa turca.

Palavras-chave: Turquia; União Europeia; neo-otomanismo.

Abstract:

The arrival of the Justice and Development Party to power in Turkey, in the 2000s, eroded an old Turkish ideal of integrating the community of European states. A major inflection in Turkish-European relations occurred in 2016, when an attempted coup consolidated an authoritarian turn in Ankara. Since then, the European Union has denounced Turkish anti-democratic measures and, in 2019, the European Parliament recommended the suspension of Turkey's accession process. We seek to answer the question: what are the roots of the deterioration of the Turkish-European relationship? Our hypothesis is that Turkey has strengthened ties with the East, instead of Europe, due to a new project of a Turkish nation. Based on the historical method and on the concepts of “neo-Ottomanism” and “Ottoman geopolitical space”, this article aims to analyze the effects for Europe of the Turkish foreign policy's reorientation.

Keywords: Turkey; European Union; neo-Ottomanism.

⁰¹ Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa em Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR-REPRI).

⁰² Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa em Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e pesquisador do Observatório de Conflitos do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) da UNESP.

Introdução

A Europa há muito figurava como um ideal para os turcos, anterior até mesmo ao surgimento da República da Turquia. Legado do Império Otomano, o anseio de pertencimento à comunidade europeia transformou-se em política de Estado ao longo dos anos, decorrente de um processo de modernização ocidental e secular encetado nos primórdios do Estado turco. Os governos do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), liderados por Recep Tayyip Erdoğan, romperam com essa aspiração e, em consequência, a Europa passou a deter uma importância menor nas relações exteriores de Ancara, que adotou uma política externa independente e diversificou parcerias. Gradualmente, o AKP assumiu uma faceta mais autoritária, no âmbito interno, e mais intervencionista, no externo, tendo a tentativa de golpe contra Erdoğan, em 2016, sido o momento crítico que impulsionou a grande inflexão na política externa do país, do Ocidente para o Oriente.

A partir de então, o relacionamento com a Europa se deteriorou rapidamente, tendo a Turquia se tornado alvo de inúmeras denúncias da União Europeia (UE) acerca das violações de Direitos Humanos e do Estado democrático de direito em curso no país. Em vista disso e de outras problemáticas recentes, no início de 2019 o Parlamento Europeu recomendou a suspensão formal do processo de adesão turca ao bloco, paralisado há três anos. Contudo, a Comissão Europeia tem sido reticente em interromper definitivamente as negociações, reconhecendo apenas a impossibilidade atual de dar continuidade à discussão das regras de adesão e mantendo a prerrogativa de diálogo aberto com o governo turco. Isso se deve, como se debaterá ao longo deste artigo, à importância geoestratégica de Ancara para os objetivos de segurança energética e migratória da UE.

Isso posto, procuramos responder à *pergunta de pesquisa*: quais são as raízes da deterioração do relacionamento turco-europeu? Apresentamos a *hipótese* de que, historicamente dividida entre duas frentes geográficas, uma europeia e outra asiática, a Turquia tem estreitado laços com potências orientais, em detrimento da Europa, devido à emergência de um novo projeto de nação turca. Assim, o *objetivo* deste artigo é analisar as relações entre o país e o continente europeu, com foco na reorientação de sua política externa para o Oriente e os efeitos resultantes desse processo. Esperamos evidenciar que o afastamento de Ancara em relação à Bruxelas deriva da frustração

Mathias *et al.*

turca com um relacionamento percebido como infrutífero, após décadas tentando adentrar o sistema de Estados europeus. Argumentamos que essa deterioração gera consequência geopolíticas e geoeconômicas diretas para a UE.

Como *metodologia*, propomos o uso do método histórico para avaliar, por uma perspectiva de longa duração, as múltiplas tentativas turcas de encetar uma relação privilegiada com os europeus e as transformações internas recentes que levaram o AKP a priorizar parcerias orientais. Recorremos ao exame tanto de *fontes primárias*, perscrutando os principais documentos da Comissão Europeia, do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu acerca da política de alargamento do bloco para a Turquia; quanto *fontes secundárias*, sobretudo noticiosos e publicações científicas a respeito do tema. Já como *referencial teórico*, partimos dos conceitos de “neo-otomanismo”, de Sochaczewski (2013), e “espaço geopolítico otomano”, de Bilgin (2015), para refletir sobre o maior ativismo da Turquia nos Bálcãs, no Cáucaso Sul e no Oriente Médio, com quem mantém laços históricos; além da aproximação recente do país com a Rússia e a China.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em três seções. A primeira versa sobre o relacionamento turco-europeu, desde os primeiros intentos turcos de integrar a comunidade europeia, remontando à construção de uma política de Estado como herança da época do Império e dos primeiros anos da República. A segunda aborda a chegada do AKP ao poder na Turquia, no limiar dos anos 2000; a ascensão do neo-otomanismo enquanto cosmovisão do partido para o país, com efeitos práticos sobre a política externa turca; e as transformações internas ocorridas desde então, com destaque para o período que sucede a tentativa de golpe militar contra Erdoğan. A terceira seção, por fim, mapeia os reflexos do neo-otomanismo e do projeto de nação do AKP sobre as relações da Turquia com a Rússia e a China, de quem Ancara tem se aproximado progressivamente, em detrimento dos estadunidenses e europeus.

As relações turco-europeias e o processo de adesão de Ancara à União Europeia

A República da Turquia detém uma posição geográfica única, situada entre a Europa, a Ásia e o Oriente Médio. Historicamente dividida entre uma frente europeia, a oeste, e outra asiática, a

leste, Ancara é a herdeira de um império multiétnico que, em seu apogeu, se estendia dos Bálcãs e do Cáucaso Sul até o Golfo Pérsico, o Golfo de Áden e o Norte da África. Em razão disso, hoje a Turquia mantém com essas regiões fortes laços culturais, linguísticos e religiosos, tendo gradativamente aumentado sua esfera de influência nelas desde o fim da Guerra Fria, quando – incentivada por Washington, no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) –, estreitou relações econômicas e político-diplomáticas em uma zona antes dominada pela União Soviética. Sua localização lhe assegura, outrossim, um papel de ponte natural entre os maiores produtores de gás natural e petróleo da Eurásia e os maiores consumidores de energia da Europa.

O relacionamento entre turcos e europeus durante muito tempo foi pautado pelo desejo turco de não apenas integrar o sistema de Estados europeus, como também deter uma identidade reconhecidamente europeia. Esse anseio, transformado em política de Estado ao longo dos anos, possuía raízes no tipo de relação que o Império Otomano, a princípio, e a República da Turquia, posteriormente, cultivaram com a Europa. O Império, em declínio, empreendeu um programa de modernização militar e institucional baseado em padrões europeus como estratégia de sobrevivência, frente à efervescência de movimentos separatistas em seu interior e a uma série de derrotas militares, muitas delas para potências europeias. Já a República, liderada por Mustafa Kemal Atatürk, buscou romper com o passado otomano logo nos primeiros anos da década de 1920, adotando reformas para criar um Estado laico, moderno e ocidentalizado, cuja construção identitária nacional tinha como peça central o reconhecimento europeu (Sandrin, 2014).

Contudo, a formação de uma relação político-econômico estreita entre a Turquia e a Europa só teria início em 1959, quando o governo turco solicitou pela primeira vez a adesão do país como membro associado à Comunidade Econômica Europeia (CEE). O processo foi concluído em 1963, com a assinatura de um Acordo de Associação, conhecido como Acordo de Ancara, que lançou as bases para a criação de uma união aduaneira em três estágios (Comissão Europeia, 1963). O acordo entrou em vigor no ano seguinte, inaugurando a primeira fase, preparatória, e foi expandido, em 1970, por um Protocolo Adicional. Esse entrou em vigor em 1973, implementando a segunda fase, de transição, que previa a eliminação de todas as tarifas alfandegárias em um período de vinte e dois anos (Comissão Europeia, 1970). Em 1995, enfim, a Turquia e a recém-criada União Europeia (UE) assinaram um Acordo de União Aduaneira, que entrou em vigor no início de 1996 e criou

uma área de livre-comércio entre ambas (Comissão Europeia, 1995).

Buscando aprofundar as relações com a Europa para além da esfera comercial, Ancara já pleiteara a adesão plena à Comunidade Europeia (CE) em 1987. No entanto, em 1989, a Comissão Europeia apresentou um parecer que, apesar de reconhecer a elegibilidade do país à adesão, desencorajava as negociações (Archive of European Integration, 1989). Em 1997, Ancara voltou a ser excluída do processo de alargamento da UE na Cúpula de Luxemburgo, mesmo em posição de país elegível, por não cumprir com os critérios de adesão definidos pela Cúpula de Copenhague de 1993⁰³ (Parlamento Europeu, 1997). Em 1999, na Cúpula de Helsinque, a Turquia finalmente recebeu o *status* de país candidato a membro da UE (Parlamento Europeu, 1999), porém o maior avanço só veio em 2004, na Cúpula de Bruxelas. Após o parlamento turco realizar inúmeras reformas políticas, penais e de direitos humanos e assinar um Protocolo Adicional de adaptação do Acordo de Ancara, o Conselho Europeu decidiu que o país preenchia suficientemente os critérios para iniciar as negociações em 2005 (Parlamento Europeu, 2004).

Quase duas décadas depois da primeira requisição turca, teve início em 2005 o debate sobre as condições e o calendário de adoção das regras da UE, a *acquis communautaire*⁰⁴. Desde então, 16 dos 35 capítulos da *acquis* europeia vinham sendo negociados e apenas um fora encerrado provisoriamente (Comissão Europeia, 2019a). A maioria dos outros capítulos era bloqueada pelo Chipre, pela França ou pelo próprio Conselho Europeu, devido a questões internas à UE e à Turquia. O começo das negociações foi imediatamente seguido por indicações de algumas lideranças europeias de que a adesão turca teria que ser aprovada em referendos nacionais, que tendiam a produzir resultados negativos. Outras passaram a defender um arranjo alternativo: uma “parceria privilegiada” ao invés da adesão plena, tida como um objetivo de longo prazo para o qual Ancara não estava pronta. Além de os turcos rejeitarem qualquer relacionamento permanente que não correspondesse a uma adesão plena, tal composição excluía a Turquia do processo decisório

03 Complementando o Tratado de Maastrich, essa cúpula do Conselho Europeu instituiu três critérios para a adesão à UE, hoje conhecidos como Critérios de Copenhague: i) possuir instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e a proteção de minorias; ii) ter uma economia de mercado em funcionamento e a capacidade de lidar com as pressões econômicas dentro da organização regional; e iii) assumir e implementar efetivamente as obrigações de adesão, incluindo os princípios de união política, econômica e monetária (Comissão Europeia, 2019a).

04 A *acquis communautaire* reúne toda a legislação, atos jurídicos e decisões judiciais que constituem o corpo do direito da União Europeia. Durante o processo de alargamento do bloco, esse acervo foi dividido em capítulos para efeitos de negociação do calendário e condições de implementação das normas com os Estados candidatos à adesão plena.

e ofereceria poucas vantagens em comparação com a posição que o país já tinha como membro associado e integrante da união aduaneira (Redmond, 2007; Sandrin, 2014).

Dentre os membros mais poderosos do bloco, o Reino Unido era o único a apoiar de forma consistente a participação da Turquia no processo de integração europeia. Isso era visto com desconfiança pelo resto do continente, devido à preferência histórica dos britânicos pelas relações com os Estados Unidos – que, por sua vez, apoiam a adesão turca ao bloco por razões securitárias. Já os países menores, embora compartilhassem parte das preocupações de ordem econômica ou política de Bruxelas, favoreciam a entrada da Turquia visando um equilíbrio de poder maior dentro da UE (Redmond, 2007). Entretanto, a crise internacional de 2008 e a crise da zona do euro de 2010 aumentaram a oposição da opinião pública e dos governos à adesão da Turquia, um país populoso e de economia mais débil que já possuía um número considerável de imigrantes e descendentes turcos em território europeu (Sandrin, 2014). Outrossim, com o advento do Brexit, referendado em 2016, Ancara perdeu seu maior aliado europeu.

Outro acontecimento de peso para o aumento da oposição à integração da Turquia, país majoritariamente muçulmano, foi a crise migratória que atingiu a Europa em 2015, seguida, não por acaso, pelo avanço da extrema direita, caracteristicamente xenófoba, em toda o continente. Cabe ressaltar que a Turquia é, desde 2013, o país que mais recebe refugiados em todo mundo. Por conseguinte, em tempos de instabilidade política, econômica e social, observou-se uma reemergência entre os europeus da visão da Turquia como um estranho, um “outro”, separado da Europa por aspectos históricos, religiosos e culturais demasiadamente diferentes, senão opostos.

Tal percepção gerou animosidade entre a população e os líderes europeus, bem como promoveu o ceticismo na contraparte turca, reduzindo o apoio popular à entrada do país no bloco e até mesmo a determinação do governo em dar continuidade às reformas para acomodar a *acquis communautaire* (Sandrin, 2014). Ao mesmo tempo, porém, um comprometimento menor de Ancara com as negociações se deveu à adoção de uma política externa mais independente e a transformações internas recentes, como a expansão do autoritarismo do governo turco e o crescimento da polarização política. Essas foram aprofundadas pelos efeitos do conflito na Síria, como a inundação do país por refugiados, a ascensão dos curdos sírios e o avanço do Daesh na região; e pela tentativa de golpe militar, em 2016, que reorientou de vez as relações externas de

Ancara para o Oriente. Desde então, o relacionamento da Turquia com o Ocidente, em geral, e com a Europa, em particular, vêm se deteriorando progressivamente, como será abordado a seguir.

A ascensão do AKP e o neo-otomanismo turco: virada autoritária e deterioração do relacionamento com a Europa

No poder desde 2003, Recep Tayyip Erdoğan, líder do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), foi eleito por meio de uma agenda conservadora democrática e islâmica moderada. Apesar de possuir uma certa desconfiança em relação à Europa, o AKP continuou perseguindo a adesão à UE. Porém, seu objetivo não era afirmar uma identidade ocidental – já que o partido privilegia o aspecto multicivilizacional da Turquia, com ênfase no componente sunita –, mas sim consolidar o prestígio turco (Sandrin, 2014). Por outro lado, o AKP também defendia uma liderança turca no mundo muçulmano e, por isso, Erdoğan não se concentrou apenas na Europa, cultivando a diversificação das relações turcas. Além de consolidar relações com parceiros não convencionais, Ancara instituiu uma “política de zero problemas com os vizinhos”, formulada por Ahmet Davutoğlu, assessor especial de Erdoğan entre 2003 e 2009 e ministro das relações exteriores de 2009 a 2014. Essa buscava uma reaproximação com a vizinhança imediata turca: os Balcãs, o Cáucaso, o Oriente Médio e o Mediterrâneo Oriental (Sochaczewski, 2013, 2018).

Embora o termo seja rechaçado pelo *establishment* turco por entender que engendra uma visão imperialista do país (Sochaczewski, 2013), em artigo de 2009, Suat Kiniklioğlu – à época membro do Comitê Executivo do AKP, vice-presidente do partido para assuntos externos e membro da Comissão de Relações Exteriores no parlamento turco – frisou que o maior envolvimento da Turquia com as duas extremidades do seu território, oriental e ocidental, não se tratava de uma escolha ou de um luxo, mas de uma necessidade dada pela sua posição geográfica. Ele reconheceu o reavivamento de uma nostalgia neo-otomana nas esferas social e cultural turcas, mas argumentou ser parte de uma reinterpretação popular da narrativa histórica nacional, alegadamente uma consequência natural das reformas democráticas implementadas pelo AKP (Kiniklioğlu, 2009).

Sochaczewski (2013) assevera, contudo, que há um interesse do partido em resgatar o passado otomano, negado pelas reformas modernizantes e ocidentalizantes de Atatürk. Opondo-

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

se às elites seculares e na esteira da revogação de várias medidas herdadas do atatürkismo, o partido tem feito um uso político da “otomania”. Segundo a autora, o AKP tem remetido a uma era de poder, esplendor cultural e legitimidade espiritual dos turcos sobre o mundo muçulmano sunita, visando reacender a autoestima turca e fundamentar sua projeção política na região. Se, a princípio, esse neo-otomanismo era acompanhado de um discurso pacífico e de cooperação, tendo por base um passado de aceitação das diferenças étnicas, linguísticas e religiosas; nos últimos anos assumiu um caráter autocrático e expansionista.

Bilgin (2015), de maneira análoga, argumenta que os antigos territórios otomanos e áreas adjacentes onde vivem populações mulçumanas e turcas configuram um “espaço geopolítico otomano”, por onde o ativismo diplomático do AKP, via Davutoğlu, se espalhou para restringir as inseguranças turcas. A autora aponta que a liderança desse espaço foi alavancada pela Primavera Árabe, tendo a Turquia servido de modelo às revoltas populares graças à sua economia em ascensão no período, ao fortalecimento do seu regime democrático, ao seu sistema secular, à sua identidade mulçumana e à sua posição estratégica. Porém, essa visão foi revertida após 2013 devido ao crescimento do autoritarismo do AKP e do avanço do intervencionismo turco no Oriente Médio.

A ambição do AKP de transformar a Turquia em uma potência regional com uma política externa autônoma foi acompanhada de um acirramento do controle social pelo governo, que passou a intervir no estilo de vida da população com base em preceitos do Islã e a responder manifestações populares de forma violenta. Já no plano internacional, Erdoğan assumiu uma retórica mais nacionalista e eurasianista, cada vez mais reticente em relação aos antigos aliados europeus e estadunidenses (Sochaczewski, 2018). Todavia, o relacionamento com a Europa ainda avançava em duas áreas: energia e imigração. Em 2015, Bruxelas e Ancara lançaram o Diálogo de Alto Nível sobre Energia, que promoveu a interconexão dos seus sistemas elétricos (IEA, 2016) e o desenvolvimento do Gasoduto Trans-Anatólio, um dos três que integram o Corredor Meridional de Gás⁰¹ (Comissão Europeia, 2015). Já em 2016, no contexto na crise de refugiados sírios, ambas assinaram um acordo de readmissão de requerentes irregulares de asilo, buscando aliviar a entrada maciça de imigrantes ilegais na Europa através da Turquia. O acordo criou um mecanismo que,

01 Além do Gasoduto Trans-Anatólio, o Corredor de Gás Meridional é formado pelo Gasoduto do Cáucaso do Sul, inaugurado em 2007 e expandido em 2018, e pelo Gasoduto Trans-Adriático, ainda em construção. Quando finalizado, o Corredor de Gás Meridional transportará gás natural do Azerbaijão para o sul da Europa, passando pela Geórgia, Turquia, Grécia, Albânia e Itália.

entre 2016 e 2019, ofereceu um auxílio de 6 bilhões de euros para assegurar as necessidades dos refugiados e das comunidades anfitriãs turcas (Conselho Europeu, 2016).

A grande inflexão da política externa turca só ocorreu em 2016, quando uma operação coordenada por militares turcos tentou depor Erdoğan. Na época, mídias iranianas e russas noticiaram que a tentativa de golpe havia sido avisada às autoridades turcas pela inteligência russa (The Moscow Times, 2016). Erdoğan responsabilizou o líder do Movimento Hizmet, o *iman* Fetullah Gülen, de organizar o golpe com a anuência dos Estados Unidos, onde Gülen reside desde os anos 1990 (Sochaczewski, 2018). O presidente declarou estado de emergência e realizou um expurgo sem precedentes: suspeitos de manter ligações com Gülen foram presos; meios de comunicação foram desligados e jornalistas, detidos; funcionários públicos foram demitidos; e as universidades perderam o direito de eleger seus reitores. Após o golpe fracassado, as relações da Turquia com o Ocidente se deterioraram rapidamente, tendo os Estados Unidos se recusado a extraditar Gülen e a UE acusado Erdoğan de fazer uso do ocorrido para eliminar sua oposição (AL JAZEERA, 2017).

Sochaczewski (2018, p. 87) assevera que o presidente, de fato, aproveitou o momento para “se livrar de todos os inimigos ou eventuais amigos que ameaçassem sua posição”, afastando até mesmo aliados, como Davutoğlu, que então ocupava o cargo de primeiro-ministro. Fortalecido pelo golpe malogrado, o AKP apresentou um pacote de emendas à constituição para substituir o parlamentarismo por um sistema presidencial executivo (Bora, 2017). Em 2017, após a realização de um referendo popular, a reforma constitucional foi aprovada e o modelo de “presidência turca”, parcialmente em vigor, deveria ser totalmente implementado até as eleições parlamentares e presidenciais de 2019 (Hürriyet Daily News, 2017). Meses depois, sob a justificativa de emergência de conclusão da transição política mediante as dificuldades político-econômicas que o país enfrentava, as eleições foram antecipadas para 2018 (Tuysuz; Masters, 2018).

As eleições presidenciais de 2018 confirmaram a vitória de Erdoğan, que se tornou o líder turco há mais tempo no poder. O estado de emergência, que já havia sido estendido sete vezes desde 2016, foi levantado em cumprimento a uma promessa de campanha, mas o avanço aparente foi imediatamente seguido pela adoção de uma lei antiterrorismo que, retendo medidas de repressão por mais três anos, permitia demitir funcionários públicos, prolongar detenções, restringir a liberdade de movimento e assembleia pública, e conceder a governadores nomeados

pelo governo o poder de restringir a circulação nas suas províncias (Yackley, 2018). No mesmo ano, o Conselho Europeu reconheceu o afastamento de Ancara em relação à UE e a paralisação das negociações de adesão turca, assim como de um projeto de modernização da união aduaneira. Ao mesmo tempo, porém, o órgão reafirmou o compromisso em manter o diálogo com o governo turco, sublinhando a importância da parceria turco-europeia no campo das políticas migratórias, de combate ao terrorismo, energéticas e econômico-comerciais (Conselho Europeu, 2018).

Já em março de 2019, o Parlamento Europeu adotou uma resolução recomendando à Comissão Europeia e ao Conselho Europeu a suspensão formal das negociações de adesão com a Turquia, devido aos retrocessos nas áreas de Estado democrático de direito e de direitos humanos (Parlamento Europeu, 2019). Apesar da recomendação, em junho o Conselho reiterou sua posição do ano anterior, apenas alegando que as negociações estão congeladas (Conselho Europeu, 2019). A decisão do Conselho foi embasada pelo último relatório da Comissão Europeia sobre a política de alargamento da UE para a Turquia, de maio de 2019. O documento aponta que o novo sistema presidencialista centralizou o poder nas mãos do executivo, limitando a autonomia do legislativo e do judiciário. Ademais, Erdoğan aumentou seus poderes sobre as forças armadas e as violações de direitos humanos permanecem. O relatório também destaca os revezes econômicos sofridos por Ancara após a desvalorização histórica da lira em 2018, como o aumento da inflação e do desemprego (Comissão Europeia, 2019b).

A decisão da Comissão, mais cautelosa que a do Parlamento, reflete a importância geoeconômica e geoestratégica da Turquia para a UE. Ainda que os recuos sociais, políticos e econômicos turcos entrem qualquer negociação de participação plena no bloco, a suspensão do processo de adesão coloca em risco os interesses energéticos e securitários europeus, e, por isso, é por ora descartada. Como mencionado pelo último relatório da Comissão, a Turquia é uma peça importante para a diversificação de fornecedores de gás natural da UE e para a redução da dependência energética em relação à Rússia (Comissão Europeia, 2019b). No que concerne aos fluxos migratórios no continente europeu, o acordo feito com a Turquia reduziu em 97% a quantidade de entradas irregulares na Europa e em 74% o número de mortes no mar Egeu (Comissão Europeia, 2019c). Ciente de sua relevância para os objetivos securitários da UE, Erdoğan adquiriu maior poder de barganha com Bruxelas graças à maior projeção da Turquia no Oriente

Médio e à aproximação com outras duas grandes potências, a Rússia e a China, tema da próxima seção.

Reflexos do neo-otomanismo na política externa turca: aproximação com Moscou e Pequim

A cooperação atual entre Turquia e Rússia figura como um momento sem igual na história do relacionamento entre os dois países euroasiáticos. Como afirmam Önis e Yilmaz (2016), desde 2001 a relação bilateral Ancara-Moscou vive sua era de ouro, contrariamente ao histórico de ambiguidade pelo qual a mesma se caracterizava. Devido à proximidade geográfica e à sobreposição de esferas de influência, turcos e russos rivalizaram em várias guerras travadas entre os Impérios Otomano e Russo, como a Guerra da Crimeia (1853-1856) e a Guerra Russo-Turca (1877-1878). Apesar de um período de apaziguamento após o fim da Primeira Guerra Mundial, quando a União Soviética apoiou a Guerra de Libertação da Turquia, em 1923, e concluiu com Ancara um Pacto de Não-Agressão, em 1925, as hostilidades foram restauradas na Guerra Fria. Integrada ao bloco capitalista, a Turquia se tornou uma ponta-de-lança da OTAN no espaço soviético (Barrinha, 2014).

O fim da bipolaridade e a dissolução da União Soviética apresentaram novas oportunidades e desafios para as relações entre Turquia e Rússia. Pela primeira vez, os dois Estados não faziam fronteira direta, o que transformou os países do Cáucaso do Sul, dos Bálcãs e da Ásia Central em um espaço de fricção dos interesses turcos e russos. Já nos anos 2000, a ascensão de Vladimir Putin e de Erdoğan ao poder criou perspectivas de aproximação entre Moscou e Ancara. Como marcos dessa aproximação, elenca-se o salto na troca de visitas oficiais entre os dois Estados, que culminaram na assinatura da Declaração Conjunta sobre a Intensificação da Amizade e Parceria Multidimensional, em 2009, e na criação do Conselho de Cooperação Estratégica, em 2010, aumentando o diálogo sobre questões econômicas e comerciais (Barrinha, 2014). Como resultado do bom relacionamento entre Erdoğan e Putin, a Rússia assumiu uma posição fundamental na política externa turca, com a cooperação entre as partes avançando primordialmente nos campos econômico e energético, mas também nas arenas política e militar.

No que tange a energia, em 2014, Moscou, que já fornecia gás à Turquia pelo gasoduto

Blue Stream e pelo corredor Trans-Balcânico, propôs a construção do gasoduto *TurkStream* para transportar gás natural russo à Anatólia através do Mar Negro; sendo o mesmo concluído em 2018 (Barrinha, 2014, GAZPROM, 2019). A Rússia também tem investido em energia nuclear na Turquia: em 2016, os dois Estados resgataram as negociações de construção da primeira planta nuclear turca pela estatal russa *Rosatom*⁰², a qual foi iniciada em 2018 (World Nuclear Association, 2018). A interação energética russo-turca tem implicações diretas para as relações de ambos os países com a UE, havendo uma triangulação de interesses. Enquanto a Europa busca alternativas energéticas à Rússia, seu maior e mais barato fornecedor, o Kremlin tem tirado proveito da parceria com a Turquia para vetar novos empreendimentos energéticos concorrentes e salvaguardar a demanda pelos seus recursos. A Turquia, por sua vez, é um corredor natural entre o mercado consumidor europeu e os produtores de gás e petróleo do Cáspio, do Cáucaso Sul e do Oriente Médio, além da própria Rússia, o que aumenta seu poder de barganha.

Na esfera política, destaca-se o envolvimento da Turquia e da Rússia na Guerra da Síria. A divergência em relação aos rumos do conflito sírio levou a uma crise e breve interrupção das relações entre Ancara e Moscou em 2015, após as forças armadas turcas abaterem um caça russo na fronteira com a Síria. As relações foram normalizadas em 2016, quando um pedido de desculpa emitido por Erdoğan abriu caminho para a cooperação na Síria. A Turquia recebeu a anuência da Rússia para realizar duas ofensivas militares no norte do país, a operação Escudo do Eufrates, de 2016, e a operação Ramo de Oliveira, de 2018 (Akhametov, 2018). O apoio político mútuo também pode ser verificado na postura turca de não criticar a anexação da Crimeia pela Rússia, nem em seguir as sanções aplicadas a Moscou por seus parceiros ocidentais (Öniş; Yilmaz, 2016).

Por fim, o campo militar desponta como o mais recente na aproximação turco-russa. No final de 2017, o governo turco assinalou a intenção de comprar o sistema de defesa antimísseis S-400 da Rússia. A decisão, que implica a Turquia se tornar o primeiro membro da OTAN a utilizar armamentos russos, demonstra o descontentamento turco com os Estados Unidos, que apoiam as Unidades de Proteção Popular (YPG) no norte da Síria. Em 2019, as primeiras unidades do S-400 chegaram a Ancara e, em represália, Washington ameaçou impor sanções ao país e cancelou a entrega

⁰² A usina nuclear é um dos elementos citados pelo Parlamento Europeu na resolução que recomenda a suspensão do processo de adesão da Turquia à UE (Parlamento Europeu, 2019). Segundo o documento, ao não consultar a Grécia e o Chipre, a Turquia viola a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contexto Transfronteiriço, da qual, todavia, ela não é signatária.

de caças F-35, cuja cadeia de produção é integrada pela *Turkish Aerospace Industries*. Pressionando ainda mais o antigo aliado, Erdoğan e Sergei Chezemov, diretor executivo da estatal russa *Rostec Corporation*, sugeriram a possibilidade de coparticipação turca na produção do caça russo Su-57, como substituto do F-35, e do novo sistema antimísseis russo S-500 (Stein, 2019). Como Ancara é membro da OTAN, os dois sistemas de peças e produção são incompatíveis, o que significa que ou os turcos aprofundam a cooperação militar com Moscou ou permanecem na aliança. Considerando a capacidade de coerção estadunidense, em termos políticos, econômicos e militares, o segundo cenário é o mais provável, embora o primeiro não deva ser descartado.

De modo análogo à Rússia, as relações entre Turquia e China durante a Guerra Fria também foram caracterizadas por uma atmosfera de hostilidade, uma vez que Ancara apoiava o repúdio estadunidense à participação da República Popular da China na ONU, em favor do reconhecimento de Taiwan como representante chinês na organização. Ancara e Pequim só estabeleceram relações diplomáticas formais em 1971 e uma aproximação maior entre os países só teve início nos anos 2000, em vista da aceleração do crescimento econômico chinês e da oportunidade de contrabalancear a dependência em relação aos Estados Unidos e à UE. A Pequim também interessava se aproximar de potências médias, a fim de constranger o poderio estadunidense e europeu e construir uma ordem multipolar. Dessa congruência de interesses decorreu uma exacerbação das relações econômicas-comerciais, políticas e, em menor grau, militares (Schichor, 2014).

No plano econômico, os investimentos chineses na Turquia cresceram consideravelmente e, em termos político-diplomáticos, houve uma intensificação na troca de visitas oficiais. Em 2013, Ancara recebeu o *status* de parceiro de diálogo na Organização para Cooperação de Xangai (OCX), organismo de cooperação política, econômica e securitária do qual a Rússia também participa (Schichor, 2014). Mais recentemente, em 2018, Erdoğan propôs a participação da Turquia nos BRICS, durante a 10ª cúpula do grupo, visando acessar instituições financeiras alternativas às ocidentais, como o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas (MUNYAR, 2018), e garantir projetos de infraestrutura vinculados à Iniciativa do Cinturão e Rota na Anatólia (Masanori, 2018). A aproximação sino-turca também tem se refletido no âmbito militar: em 2009, Ancara e Pequim assinaram um acordo para realizar treinamentos e exercícios militares conjuntos, os quais tiveram início em 2010 (Schichor, 2014). Já em 2013, o governo turco

considerou a oferta de um sistema de defesa aéreo chinês, em mais um sinal de provocação ao Ocidente e à OTAN, como aponta Koplow (2014); porém acabou rejeitando-a. Por fim, na esfera energética, a China demonstrou interesse em construir outra planta nuclear turca, com tecnologia estadunidense, na região da Trácia (World Nuclear Association, 2018).

Apesar dos pontos acima destacados, possíveis barreiras a uma cooperação sino-turca efetiva ainda se fazem presente. Destaca-se a questão dos uigures, etnia muçulmana de origem turcomena que habita a província de Xinjiang, região autônoma do extremo noroeste da China. Mais cultural e etnicamente ligados à Ásia Central do que ao restante da China, os uigures se organizam em movimentos separatistas, sendo o principal deles o Partido Islâmico do Turquestão (PIT), que reivindica a independência da região conhecida como Turquestão Oriental. O ativismo separatista do PIT foi responsável por uma série de revoltas em 2004, 2009 e, mais recentemente, 2019. Além de promover uma forte repressão aos protestos e uma intensa migração de chineses de etnia han para a região, o regime chinês criou campos de “reeducação política e cultivo à lealdade ao Partido Comunista”, onde estima-se que haja um milhão de uigures detidos (SOLIEV, 2019). A questão uigur proporcionou uma queda da percepção positiva da China entre os turcos, além de gerar o congelamento das relações oficiais entre os governos, em 2009, após Erdoğan acusar o governo chinês de cometer genocídio (Yackley, 2009). Nos últimos anos, porém, diante do fortalecimento da parceria político-econômica com a China, Ancara permaneceu em silêncio.

Em 2019, a questão voltou à tona quando um porta voz do Ministério das Relações Exteriores turco emitiu uma nota criticando a repressão e as políticas de assimilação chinesas contra os uigures (República da Turquia, 2019). Após uma longa troca de farpas entre representantes turcos e chineses, Erdoğan abafou o imbróglio e adotou um tom mais conciliatório, propondo uma solução que levasse em consideração as visões de ambos os lados (Berman, 2019). Além da questão étnico-religiosa, outros pontos sensíveis no relacionamento sino-turco são a apreensão chinesa com a postura pendular da Turquia, entre Ocidente e Oriente, e a crescente islamização institucional do país, que pode influenciar tanto no movimento separatista uigur, quanto em outros movimentos rebeldes muçulmanos. Ciente da presença crescente da China na Ásia Central e no Oriente Médio e da importância dos investimentos chineses em infraestrutura e energia, Ancara segue apostando no pragmatismo e na diversificação de suas relações, de modo a reduzir sua dependência e mesmo

aumentar seu poder de barganha em relação à UE e aos Estados Unidos.

Considerações Finais

Sob o governo do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) desde 2002, a Turquia passou a exercer uma política externa mais ativa em seu entorno geográfico. O país passou a atuar internacionalmente com base tanto em um reavivamento do poder e da liderança religiosa do Império Otomano, quanto na utilização pragmática de sua posição geoestratégica entre a Europa, a Ásia e o Oriente Médio. Como resultado, Ancara tem se afastado gradualmente da esfera de influência da UE e dos Estados Unidos e se aproximado de novas potências, como a Rússia e a China, além de atuar com maior assertividade nas relações com os países do Oriente Médio, da Ásia Central, do Cáucaso Sul e dos Bálcãs, antigos territórios otomanos.

Pode-se compreender a ascensão do neo-otomanismo na Turquia como fruto de elementos internos e externos que vinham sendo construídos desde o início dos anos 2000. No plano doméstico, a chegada do AKP ao poder coincidiu com um período de crescimento econômico na Turquia e de transformações da imagem da população e dos líderes turcos a respeito do país. Embora eleito com uma agenda islâmica moderada, aos poucos Erdoğan foi rompendo com as políticas seculares e ocidentais que estruturavam a sociedade turca desde a fundação da República, cultivando um novo projeto de nação que, embora no discurso se dissesse multicivilizacional, na prática apontava para um forte teor muçulmano sunita. A moderação política começou a ser corroída em 2013, mas foi o golpe malgrado de 2016 que legitimou de vez o autoritarismo.

Entre os fatores estrangeiros, por sua vez, nota-se a influência de mudanças conjunturais no pós Guerra Fria, como o surgimento de novos Estados no Cáucaso Sul e na Ásia Central; no início dos anos 2000, com as novas instabilidades no Oriente Médio geradas pela Guerra ao Terror, além das disputas de poder regional entre Irã, Arábia Saudita e Israel; e nos anos 2010, sobretudo com as revoltas da Primavera Árabe. Nesse novo cenário, Ancara se viu diante da possibilidade de adotar uma conduta política, econômica e religiosa mais assertiva em seu entorno estratégico. Mirando os territórios ocupados por populações muçulmanas e turcas, Ancara assumiu uma posição de liderança regional e de modelo de sistema político-econômico. O intervencionismo crescente, porém, minou parte do seu prestígio, e a associação com outras potências consideradas autoritárias

tem fortalecido a imagem de um país expansionista.

A despeito de eventuais desavenças com Moscou e Pequim, a reorientação turca para o Oriente decorre do descontentamento com os tradicionais aliados estadunidenses e europeus. No caso da Europa, além de a adesão à UE ter deixado de ser entendida como um modo de confirmar uma identidade europeia, para ser vista como um reconhecimento do prestígio e poder turcos, a morosidade das negociações encetou a descrença de que algum dia a Turquia será aceita no bloco. Hoje a Turquia se vê em pé de igualdade com a UE, ciente da sua posição geográfica estratégica e da importância que detém para os interesses energéticos e securitários europeus. Assim, o emprego de uma política externa neo-otomanista e a aproximação com o Oriente apenas reduziu a assimetria da relação com a Europa, dando aos turcos a capacidade de também impor condições. Não surpreende, pois, a reticência de Bruxelas em suspender oficialmente as negociações de adesão, o que poderia trazer graves consequências geopolíticas e geoeconômicas para o bloco.

O teor do relacionamento com a Turquia influi, por um lado, sobre o objetivo europeu de reduzir sua dependência energética da Rússia, e, por outro, sobre o controle das fronteiras externas da UE e frente aos fluxos migratórios advindos do Oriente Médio. A insatisfação maior da UE talvez seja, nesse sentido, com o sucesso turco em contrabalancear sua dependência em relação às potências ocidentais por meio da aproximação com as duas maiores potências orientais da atualidade. O relacionamento turco-europeu deixou de ser ditado por Bruxelas, que, embora possa apostar em outras parcerias, depende de Ancara para alcançar interesses de curto e médio prazo. No mais, resta observar se ou até quando a Turquia conseguirá sustentar o desafio aos Estados Unidos e à Europa. A resposta dependerá, em grande medida, da disposição da Rússia e, em particular, da China em apoiar política, econômica e militarmente as decisões do governo turco.

Referências Bibliográficas

- AKHMETOV, T. 2018. 'Turkey and the Containment of Iran in the Middle East'. *Russian International Affairs Council*. Disponível em: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/turkey-and-the-containment-of-iran-in-the-middle-east/>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- AL JAZEERA. 2017. Turkey's failed coup attempt: All you need to know. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2016/12/turkey-failed-coup-attempt-161217032345594.html>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION (1989). *Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community, SEC (89) 2290 final/2, 20 December 1989*. Bruxelas.
- BARRINHA, A. 2014. 'Relações Rússia-Turquia: da rivalidade à parceria estratégica'. In: DAEHNHARDT, P.; FREIRE, M. R. (Org.). *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- BERMAN, I. 2019. 'China in the Middle East: Reshaping Regional Politics'. *Middle East Quarterly*, p. 1-19.
- BILGIN, P. 2015. 'Regional security in the Middle East - what is that we seek?'. *Mellemostudier*, Odense, p. 1-6.
- BORA, B. 2017. Turkey's constitutional reform: All you need to know. *Al Jazeera*. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/turkey-constitutional-reform-170114085009105.html>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA. 1963. *Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey*. Ankara.
- _____. 1970. *Additional Protocol and Financial Protocol*. Bruxelas.
- _____. 1995. *Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union (96/142/EC)*. Bruxelas.
- _____. 2015. *EU-Turkey High Level Energy Dialogue and Strategic Energy Cooperation*, 2015.
- Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

- _____. 2019a. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Conditions for Membership*.
- _____. 2019b. *Commission Staff Working Document: Turkey 2019 Report*.
- _____. 2019c. *EU-Turkey Statement: Three Years On*.
- CONSELHO EUROPEU. 2016. *Press Release: EU-Turkey statement, 18 March 2016*. Bruxelas.
- _____. 2018. *Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. Bruxelas.
- _____. 2019. *Press Release: Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*.
Bruxelas.
- GAZPROM. 2019. TurkStream: Gas exports to Turkey and southern and southeastern Europe.
Disponível em: <http://www.gazprom.com/projects/turk-stream/>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- Hürriyet Daily News. 2017. Turkey approves presidential system in tight referendum. Disponível em: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-approves-presidential-system-in-tight-referendum--112061>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). 2016. *Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2016 Review*.
- KINIKLIOĞLU, Suat. 2009. “Neo Ottoman” Turkey?. *Project Syndicate*. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/-neo-ottoman--turkey?barrier=accesspaylog>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- KOPLOW, M. J. 2014. Why the United States Is Getting Tough with Turkey. *Foreign Affairs*.
- MASANORI, T. 2018. China money flows into Turkey as crisis creates Opening. *Nikkei Asian Review*. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-money-flows-into-Turkey-as-crisis-creates-opening>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- MUNYAR, V. 2018. Erdoğan suggests adding ‘T’ to BRICS. *Hürriyet Daily News*. Disponível em: <http://www.hurriyetdailynews.com/erdogan-suggests-adding-t-to-brics-135160>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- ÖNIŞ, Z.; YILMAZ, Ş. 2016. “Turkey and Russia in a Shifting Global Order: Cooperation, Conflict and Asymmetric Interdependence in a Turbulent Region”. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 1, p. 71-95.
- PARLAMENTO EUROPEU. 1997. *Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, Presidency*

Conclusions. Luxemburgo.

- _____. (1999). *Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions*. Helsinque.
- _____. (2004). *Presidency Conclusions - Brussels, 16/17 December 2004*. Bruxelas.
- _____. (2019). *European Parliament resolution of 13 March 2019 on the 2018 Commission Report on Turkey (2018/2150(INI))*. Estrasburgo.
- REDMOND, J. 2007. 'Turkey and the European Union: Troubled European or European Trouble?'. *International Affairs*, v. 83, n. 2, p. 305-317.
- REPÚBLICA DA TURQUIA. MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. 2019. QA-6, 9 February 2019, Statement of the Spokesperson of the Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy, in response to a question regarding serious human rights violations perpetrated against Uighur Turks and the passing away of folk poet Abdurehim Heyit. Disponível em: http://www.mfa.gov.tr/sc_-06_-uygur-turklerine-yonelik-agir-insan-haklari-ihlalleri-ve-abdurrehim-heyit-in-vefati-hk.en.mfa. Acesso: 20 de fev. de 2020.
- SANDRIN, P. 2014. 'Turquia e União Europeia: Explicando uma Relação Resiliente'. In: LAZAROU, Elena; LUCIANO, Bruno (Org.) *A União Europeia Alargada em Tempos de Desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Série Relações Brasil-Europa, vol. 4, p. 97-108.
- SHICHOR, Y. 2014. 'Turkey and China in the Post-Cold War World: Great Expectations'. In: GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew. *Middle Powers and the Rise of China*. Georgetown University Press, p. 192-212.
- SOCHACZEWSKI, M. 2013. "Otomania" na Turquia Contemporânea. In.: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 4º, 2013, Belo Horizonte. Anais eletrônicos, 2013.
- _____. 2018. 'De Atatürk a Erdoğan: A República da Turquia em três tempos'. *Malala*, v. 6, n. 9, p. 70-90.
- SOLIEV, N. 2019. 'Uyghur Violence and Jihadism in China and Beyond'. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, v. 11, n. 1, p. 71-75.
- STEIN, A. 2019. The Day after S-400: The Turkish-American Relationship Will Get Worse. *War on the Rocks*, 2019. Disponível em: <https://warontherocks.com/2019/05/the-day-after-s-400-the-turkish-american-relationship-will-get-worse/>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.

- THE MOSCOW TIMES. 2016. Russia Warned Turkish Government About Imminent Coup - Reports. Disponível em: <https://www.themoscowtimes.com/2016/07/21/russia-warned-turkey-about-imminent-coup-a54674>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- TUYSUZ, G.; MASTERS, J. 2018. Turkey's President Erdogan announces early elections. *CNN*. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/04/18/europe/erdogan-turkey-early-elections-intl/index.html>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. 2018. *Nuclear Power in Turkey*. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/turkey.aspx>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- YACKLEY, A. J. 2009. Turkish leader calls Xinjiang killing “genocide”. *Reuters*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-china-sb/turkish-leader-calls-xinjiang-killings-genocide-idUSTRE56957D20090710>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.
- _____. 2018. Turkey ends state of emergency, but introduces restrictive new rules. *Al-Monitor*. Disponível em: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/07/turkey-state-of-emergency-expires.html>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.

O IMPACTO DA ASCENSÃO DA EXTREMA DIREITA NO PARLAMENTO EUROPEU SOB DIFERENTES PRISMAS TEÓRICOS

Ana Paula B. Tostes⁰³

Frederico Caldas Esperon Carvalho⁰⁴

Resumo

Partidos políticos e representantes de ideologias de extrema direita vem se consolidando como forças políticas no seio da União Europeia (UE). A aplicabilidade de abordagens teóricas das Relações Internacionais e de integração regional na busca da compreensão do fenômeno da integração europeia enfrenta desafios que este artigo procura modestamente introduzir. O artigo é uma nota de pesquisa a respeito da aplicabilidade de abordagens teóricas sobre o fenômeno do euroceticismo radical presente nas instituições, bem como os limites explicativos das teorias das relações internacionais para a análise de da estrutura institucional e política singular da UE.

Palavras-chave: Teoria de Relações Internacionais. Ideologia de extrema direita. União Europeia.

Abstract

Political parties and representatives of extreme right ideologies have been consolidating themselves as political forces within the European Union (EU). The applicability of theoretical approaches of International Relations and regional integration in seeking to understand the phenomenon of European integration faces challenges that this article seeks to modestly introduce. The article is a research note on the applicability of theoretical approaches to the phenomenon of radical Euroscepticism present in institutions, as well as the explanatory limits of theories of international relations for the analysis of the particular institutional and political structure of the EU.

Keywords: International Relations Theory; Far right ideology; European Union.

03 Doutora em Ciência Política (IUPERJ-actual IESP) e Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - DRI/UERJ.

04 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – PPGRI/UERJ.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo propor um exercício teórico preliminar sobre a capacidade explicativa de teorias das relações internacionais sobre o fenômeno do aumento da extrema direita em instituições da União Europeia (UE). De que forma diferentes abordagens teóricas das Relações Internacionais contribuem para se compreender a presença de ideólogos de extrema direita em instituições da UE? Tal presença se traduz em mudanças institucionais que afetariam políticas implementadas pelo Parlamento Europeu? O foco do artigo é o contexto em que novas ideias trazidas pelos partidos de extrema direita para o âmbito decisório europeu podem se traduzir em novas políticas a serem implementadas, mais especificamente tendo em vista a falta de coesão entre os Estados membros no cenário da aprovação de políticas que envolvem temas das plataformas da extrema direita, como é o caso da nova política migratória para a União.

Para realizar o exercício teórico proposto, o artigo utiliza três abordagens teóricas distintas de maneira complementar, ou seja, não colocando as diferentes teorias em contraposição entre si, mas utilizando conceitos fornecidos por cada teoria para uma reflexão sobre a condição da presença maior e maior impacto de partidários ideólogos de extrema direita participando de forma ativa no processo decisório da UE.

As abordagens teóricas utilizadas serão o Intergovernamentalismo Liberal, o Construtivismo Estrutural e a Teoria Crítica. Cada uma dessas perspectivas teóricas possui contribuições conceituais úteis para se compreender o fenômeno que o artigo se propõe a analisar. A contribuição do Intergovernamentalismo Liberal se dá em termos da compreensão sobre formação de preferências estatais e como essas preferências transitam entre os ambientes doméstico e internacional. O contexto de disputas de interesses internamente aos Estados membros da UE, que possuem partidos políticos de extrema direita com representação nacional e europeia, pode impactar na representação deste Estado nas instituições da União. Em segundo lugar, a contribuição do Construtivismo Estrutural consiste em seu argumento de que interesses em geral são co-constituídos, ou seja, ressaltando-se elementos intersubjetivos podemos explicar mudanças sociais. Por fim, a terceira corrente teórica a ser ponderada no artigo é mais especificamente a Teoria Crítica, cuja contribuição

Mathias *et al.*

se dá na visão crítica das relações entre causa e consequência nas perspectivas racionais que visam identificar a coalisão de interesses e preferências de forma a conduzir as ações dos atores políticos nas instituições decisórias.

Portanto, a estrutura do artigo consistirá primeiro em uma contextualização sobre a estrutura e o funcionamento do Parlamento Europeu. Em seguida, uma apresentação do contexto de fortalecimento da extrema direita na região de integração. Posteriormente, terá início o exercício teórico reservando uma seção para as contribuições de cada teoria. Por fim, o artigo conclui, ressaltando aspectos próprios do processo europeu, suas inovações e propriedades frente aos desafios teóricos para se compreender fenômenos recentes.

O Parlamento Europeu, sua estrutura e funcionamento

O Parlamento Europeu é diretamente impactado pelo crescimento da extrema direita na Europa, por ser a única instituição em que seus membros são eleitos diretamente, logo se torna de mais fácil acesso por representantes populistas que alcançam votos com plataformas que afetam diretamente eleitores insatisfeitos, inclusive, com seus governos nacionais. Dessa forma, é o local no qual representantes da extrema direita podem atuar para que suas pautas impactem a política europeia. O poder e influência do Parlamento no processo decisório europeu vem aumentando à medida em que reformas foram sendo realizadas através de tratados da União, desde seu surgimento.

Em seu início, as funções do Parlamento eram garantir a representação das sociedades nacionais, mas não podia propor legislação, apenas aprovar orçamento e compor com a Comissão Europeia suas posições diante do Conselho da União, especialmente quando havia diferenças. Atualmente o Parlamento ocupa um espaço mais central no processo decisório e na imagem externa da UE. Segundo Burns (2016), nos primeiros anos de vida da Assembleia Legislativa da Comunidade Econômica Europeia, que viria a se tornar o Parlamento Europeu como conhecido hoje, havia receio por parte dos Estados-membros em relação à autoridade dessa instituição. A suspeita dos países membros refletia na própria denominação da instituição, enquanto alguns adotaram rapidamente o nome de Parlamento, outros foram relutantes e continuaram tratando como Assembleia. Países temiam que a instituição desafiasse a autonomia dos Estados e se colocasse

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

como autoridade superior a eles – o que de fato ocorreria.

A organização interna do Parlamento Europeu é diferente dos nacionais, bem como suas funções no processo decisório. A atuação do euro-parlamentares, por exemplo, se dá pela formação de grupos ideológicos supranacionais ou transnacionais. Ou seja, eleitos por diferentes partidos políticos nacionais, em função de suas familiaridades ideológicas, os deputados do Parlamento se alinham em coalisões para obterem força no diálogo político dentro da instituição e em relação às demais instituições da União. Esses grupos atuam, de maneira geral, como conectores entre o ambiente de Bruxelas e os partidos políticos nacionais de cada país. É importante ressaltar que a associação a um grupo político partidário europeu é que garante o poder de influência legislativa, já que um representante isoladamente não tem a força necessária para defender a implementação de políticas que estejam de acordo com suas preferências e posições ideológicas.

No Parlamento, Marine Le Pen conseguiu criar o primeiro grupo partidário em que de extrema direita, a Europa das Nações e das Liberdades (ENL), mas que em 2019 passa a se chamar “Identidade e Democracia” e conta com o apoio de partidos de direita de outros países, como por exemplo a italiana Liga Norte (em italiano Lega Nord), o alemão AfD (Alternativa para a Alemanha), e demais partidos extremistas da Bélgica, Áustria, Dinamarca, Finlândia e outros. O outro grupo partidário que constitui uma coalisão de extrema direita no Parlamento Europeu é o grupo “Europa da Liberdade e Democracia Direta”, liderado por Nigel Farage do UKIP britânico. Nesse ponto, pode-se afirmar que a presença de grupos eurocéticos na configuração institucional do Parlamento já vem afetando o *policy-making* da UE desde legislações passadas, mas tem se consolidado como uma força interna parlamentar que não parece mais temporária ou passageira.

A ascensão da extrema direita no seio da União

Fatores internacionais, regionais e domésticos compõem a explicação do crescimento do extremismo de direita na UE. Em geral, uma forma de punição de governos locais, ou seja, insatisfações com as políticas nacionais e mesmo locais levam eleitores a escolherem representantes radicais em instâncias eleitorais alternativas.

Ideólogos da extrema direita europeia têm se aproveitado do contexto de crise no bloco

Mathias *et al.*

para fazerem crescer seu apoio a políticas intolerantes a imigrantes e à livre circulação na região. Atualmente, a ascensão da direita radical representa uma ameaça a valores da democracia liberal no Ocidente, uma vez que os grupos de extrema direita se colocam contra avanços em respeito às instituições, à legalidade e ao papel da representação política.

É importante notar algumas características em comum entre os partidos de extrema direita europeus, como nacionalismo exacerbado e tentativa de remontar a um suposto passado glorioso da nação que teria sido arruinado com a entrada irrestrita de estrangeiros, a perda de identidades locais e ameaças às culturas próprias nacionais ou regionais. A extrema direita se utiliza desse tipo de uma retórica de ódio para angariar apoio da parte da população que se encontra descrente em relação aos processos políticos e aos representantes do povo nas esferas de governo e instituições nacionais e europeias.

A atuação da extrema direita europeia em um contexto de crise é importante para compreender sua ascensão como força política. Problemas externos são considerados catalizadores para a ascensão da direita radical, que instrumentaliza crises para angariar apoio eleitoral. Um exemplo dessa instrumentalização é o caso da Itália, quando então era ministro do Interior Matteo Salvini, em 2019 Salvini se posicionou contra a entrada de imigrantes no país e fez uso desse posicionamento como plataforma eleitoral, o que na ocasião lhe angariou suporte popular – assim como à Liga Norte. Desse modo, vemos a crise da onda migratória que se inicia em 2014 e ainda não viu seu fim, sendo utilizada pela direita radical como argumento para promover suas ideias.

Contribuição do Intergovernamentalismo Liberal

Andrew Moravcsik (1997), em sua contribuição para uma nova perspectiva intergovernamental e liberal, argumenta sobre a importância de se compreender a formação das preferências estatais na composição de variáveis relevantes numa análise de política internacional. O autor realiza uma crítica ao foco do Liberalismo apenas em instituições, propondo a consideração da formação de preferências estatais enquanto um reflexo de disputas e composição de interesses de atores domésticos. Uma agenda de pesquisa que pretenda verificar quais elites políticas (nacionais) se beneficiam com posicionamentos radicais de direita de governos nacionais pode colaborar para a Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

verificação de um efetivo impacto do crescimento do euroceticismo radical em países como Itália e França, junto a processos decisórios no âmbito da União. Na Comissão da União Europeia e no Conselho da União estão representados membros de governos nacionais e políticas regionais como para a imigração são diretamente impactadas pelo posicionamento de países que tradicionalmente exercem influência no processo decisório europeu.

Lisa Martin e Beth Simmons (1998) lançam um olhar sobre o papel das instituições, tanto como objeto de escolha estratégica quanto como uma forma de restrição sobre o comportamento dos atores. Desse modo, pode-se pensar que as instituições da União Europeia exerceriam um tipo de influência mútua sobre a política doméstica? Podendo ser vistas simultaneamente como fatores de causa e efeito na restrição de comportamentos e preferências nacionais? Sabemos que os partidos de extrema direita buscam instrumentalizar a vontade popular por mudança para cumprir seus objetivos eleitorais e, no caso da UE, realizar uma resistência interna à integração social e política ocupando espaços dentro das instituições da União e a partir delas.

A direita radical europeia utiliza o argumento de que a União Europeia representa apenas interesses das grandes potências dos blocos, em alguns casos, e em outros que a integração ameaça as soberanias nacionais, a cultura e a defesa de interesses alheios em detrimento a interesses locais. É fato que o projeto europeu, que criou instituições supranacionais, um interesse comunitário e um direito supranacional, exerce poder e restrição a competências legislativas e decisórias nacionais, mas o debate sobre o grau de consentimento e benefícios nacionais desta estrutura institucional tem sido fruto de debate histórico na academia europeia e fora dela. Na visão de Moravcsik (2005), por exemplo, não há que se falar em *déficit démocratique* em relação à União Europeia, por ter sido fruto de entendimentos intergovernamentais que os Estados, soberanamente, concordaram em realizar.

Uma característica que se destaca da direita populista atual é sua estratégia de denunciar uma corrupção das instituições e da democracia e buscar alcançar o poder político pela via eleitoral e representativa, com plataformas intolerantes e críticas ao modelo da democracia liberal. Mas o meio de se alcançar o protagonismo é utilizando-se do próprio jogo eleitoral democrático, que os legitima. Esse é o risco da presença dessa força política na União Europeia, o de que o fortalecimento desses partidos de extrema direita nas instituições, não apenas no Parlamento Europeu, mas também nas

instituições intergovernamentais da União, resulte em alterações institucionais – desde dentro, ou seja, desde suas próprias políticas regionais.

Contribuição do Construtivismo Estrutural

Um dos adventos significativos da abordagem teórica do construtivismo estrutural diz respeito à força das ideias e identidades nas relações de poder. Alexander Wendt (1999) considera variáveis sociológicas para entendermos eventos da política internacional. Ou seja, considerando-se o caráter social dos atores, ideias e identidades, bem como cultura e memória importam.

Uma explicação possível para o crescimento das ideologias de extrema direita é que estas não são uma mera consequência das ondas migratórias e da crise econômica que balançou a Europa na última década. Certamente o aumento da presença de imigrantes na região da UE foi um fator propulsor do suporte às ideologias intolerantes ao imigrante, mas a constituição de um entendimento sobre a relação entre nacionais e estrangeiros é algo menos evidente, menos sequencial e menos racional. A identidade coletiva que leva a uma noção comum de “europeu” vem fornecido argumentos à integração social e política da União. A princípio, a aceitação de instrumentos legais regionais, tratados, instituições e novas políticas públicas supranacionais se ancoram na noção de cidadão europeu e de uma identidade coletiva e comum aos “europeus.” A presença maior de estrangeiros e imigrantes não europeus nutre um reforço a discursos xenófobos que ameaçariam instituições europeias. Ou seja, não apenas a defesa do “nacional”, mas do próprio “europeu” pode ser argumento em um discurso radical de direita.

O elemento cultural possui grande importância na retórica da extrema direita, uma vez que essas forças políticas se utilizam do sentimento de pertencimento da população a uma coletividade com identidade própria para instigar o ódio e a suspeita àqueles que vêm de fora, o estrangeiro ou o imigrante. Para Wendt (1999), o conceito de memória coletiva é relevante para se considerar formas de crenças de grupo que consistem nos mitos fundadores, tradições e costumes. O autor argumenta que a memória coletiva pode ser utilizada como recurso de mobilização e que fornece ajuda para explicar determinados padrões de comportamento coletivo. Trazendo o conceito para o contexto de ascensão da extrema direita, fica evidente a mobilização que esse grupo político

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

tenta realizar se apoiando na memória coletiva presente nas nações. A memória coletiva é utilizada de forma retórica e com instrumentos de persuasão de caráter populista para se angariar apoio eleitoral e gerar desconfiança quanto às instituições europeias. Políticos extremistas também se utilizam de uma retórica sobre a memória coletiva para advogar que a União Europeia explora os países membros periféricos ou impõe perdas a países mais ricos que os prejudicam.

Martha Finnemore (1996) propõe uma mudança no foco analítico da formação dos interesses dos Estados ao argumentar sobre a importância de um olhar para o âmbito externo ou sistêmico, enquanto elementos que influenciam a formação dos interesses. Em outras palavras, não seria possível compreender o que os Estados “querem” sem antes “entender a estrutura social” internacional da qual eles fazem parte. Desse modo, Finnemore (1996) considera as estruturas externas como influentes sobre a formação das preferências dos Estados. Além disso, a autora considera importante rever a ideia de que as preferências estatais são dadas ou inerentes aos Estados, argumentando que essas também são influenciadas por contextos sociais externos ainda que não haja intencionalidade.

No contexto dos argumentos deste artigo podemos considerar que a União Europeia, em especial, e uma alegada crise da democracia liberal em geral, funcionam como catalizadores na formação de preferências e ideias que rejeitam o globalismo e as iniciativas – principalmente – de livre circulação de pessoas e tolerância à imigração. Podemos afirmar, ainda que de forma preliminar a ser melhor explorada, que a intersubjetividade e o caráter mutuamente construído entre agentes e estruturas, funcionam como elementos centrais para compreender a mudança que ocorre na mentalidade coletiva europeia que tem levado ao aumento do euroceticismo. Além disso, também existem os fatores externos ou decorrentes do contexto social internacional – extra europeu – que penetram no âmbito dos Estados e afetam as ideias compartilhadas sobre integração.

Contribuições da Teoria Crítica

A contribuição do marxismo para as teorias de Relações Internacionais é fundamentalmente a possibilidade de se pensar uma transformação do projeto internacionalista, com uma perspectiva de um projeto emancipatório e comprometido com uma perspectiva cosmopolita. Rompendo-se

Mathias *et al.*

com a convicção de que o papel das teorias deveria ser o da explicação dos eventos, suas relações causais e lógica científica capaz de traduzir eventos do mundo em uma perspectiva racional moderna de entendimento, uma teoria emancipatória não focaria na busca de solução de problemas. No lugar de reforçar o mundo tal como ele já funciona, uma perspectiva crítica no estudo das relações internacionais deve pretender explicitar e identificar quais arranjos sociais e relações de poder levam ao modelo existente.

Robert Cox (1986) apresenta uma contribuição teórica passível de ser aplicada na busca de uma crítica ao modelo da União Europeia como resultado de arranjos que reforçam a perpetuação de poderes tradicionais na região. Cox (1986) nos provoca a não tomar as instituições e estruturas de poder como dadas, e a questionar suas origens, relações causais e como podem estar em um processo de mudança.

O conceito de estrutura histórica é fundamental para se compreender o argumento de Cox (1986), pois trata-se de uma configuração particular de forças que pode impor pressões e restrições sobre os atores. Transpondo o papel do Estado como responsável para controlar e regular normas, ditar e estabelecer mecanismos de regulação, como seria numa concepção marxista (relação entre superestrutura e forças de produção) para o papel dos Estados e das organizações internacionais no ambiente internacional, o autor menciona uma “estrutura vertical” de poder nas relações internacionais. Em outras palavras, Estados e instituições internacionais, tais como as instituições da União Europeia, detêm instrumentos regulatórios e de constituição de consenso e universalização de valores que reforçam a ordem existente (regras do modo de produção dominante). Isso porque a ideia de uma hegemonia mundial em Cox (1986) seria uma projeção daquilo que em Gramsci seria a ideia de uma hegemonia no âmbito do Estado.

Para além de compreender ou explicar racionalmente eventos, a teoria crítica considera a busca da transformação mais relevante do que a explicação sobre o status quo, sem uma função prática de interferência nas relações de dominação. Certamente, esta consideração teórica crítica não contribui necessariamente para compreender uma mudança de valores no âmbito dos setores de sociedades que passam a apoiar ideologias extremistas de direita. No entanto, alguns de seus argumentos sobre relações de dominação, estrutura da política internacional e principalmente o papel preponderante das instituições da União como focos de reforço e garantia de perpetuação

dos atuais poderes econômicos europeus serve também a discursos de resistência à União.

Segundo Hobden e Jones (2008), as ideias marxistas sempre foram úteis para analisar momentos de crise, por trazerem à luz o argumento de que o mundo social deve ser analisado em sua totalidade, ou seja, sem barreiras disciplinares. Uma visão mais holista incorporaria um entendimento da política mundial que leva em conta a relação entre forças sociais, políticas, econômicas, ideológicas, etc. Assim como a contribuição gramsciana é relevante para a análise sobre hegemonia e a relação entre esferas da política e da economia, que pode ser explorada sobre os eventos do aumento dos extremismos de forma mais ampla do que este artigo procura introduzir.

Considerações Finais

O presente artigo consiste em um exercício teórico preliminar e provocativo para uma aplicabilidade sobre o fenômeno do aumento das ideologias de extrema direita na região da União Europeia. O exercício teórico realizado é introdutório, mas busca contribuir para uma reflexão sobre diferentes interpretações ou pontos de vista para se estudar o aumento das ideologias de extrema direita em uma condição política, legal, econômica e social de integração consolidada, como é o caso da União Europeia. Aspectos não abordados neste artigo nos levam aos estudos sobre populismo e ideologias, temas que complementam e colaboram para se refletir sobre causas e impactos do aumento do suporte eleitoral s partidos de extrema direita na Europa. A União Europeia representa um modelo institucional de um mundo interconectado e globalizado, assim, perspectivas teóricas que criticam a globalização também são adequadas para se analisar aspectos específicos de suas instituições e por vezes convergem com retóricas nacionalistas, ainda que não se proponham a reforçar discursos ultranacionalistas.

Referências bibliográficas

- BURNS, C. 2016. The European Parliament. In: CINI, M.; BORRAGÁN, N. P. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- COX, R. 1986. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, R. (Ed.) *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.
- FINNEMORE, M. 1996. *National interests in international society*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- HOBDEN, S.; JONES, R. W. 2008. Marxist theories of International Relations. In: BAYLLIS, J.; SMITH, S. (Ed.). *The globalization of world politics: an introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTIN, L.; SIMMONS, B. 1998. *Theories and empirical studies of international institutions*. International Organization, v. 52, n. 4.
- MORAVCSIK, A. 1997. *Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics*. International Organization, v. 51, n. 4.
- _____. 2002. In Defense of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing the Legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 4, pp. 603-634.
- PECEQUILO, C. S. 2014. *A União Europeia: a crise e o futuro da integração*. 1ª ed, Rio de Janeiro: Elsevier.
- STOCKEMER, D. 2017. *The Front National in France: Continuity and Change Under Jean-Marie Le Pen and Marine Le-Pen*. Cham. Springer, 2017.
- TOSTES, A. P. 2017. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. 1ª ed, Curitiba: Appris.
- Tostes, A. P. et al. 2019. “As ameaças da nova direita na Europa: um balanço das eleições europeia de 2019”. *Revista NEIBA Cadernos Argentina-Brasil*. v. 8, pp. 01-21.
- WENDT, A. 1999. *Social theory of international politics relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

AMÉRICA DO SUL EM CRISE: UMA ANÁLISE DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO ENTRE O AVANÇO E O DESMANTELAMENTO DAS INSTITUIÇÕES REGIONAIS COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS⁰¹

Bárbara Carvalho Neves⁰²

Gabriela Dorneles Ferreira da Costa⁰³

Resumo

O regionalismo pode ser, dentre outras coisas, uma estratégia internacional utilizada pelos Estados para lidar com problemas nacionais. Tendo como marco a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, a criação de espaços de diálogo consolidou marcos para a integração, entre eles a União das Nações Sul-Americanas, a qual apresentou-se como um instrumento para o desenvolvimento nacional e para a superação de assimetrias. Uma das principais áreas de investimento foi a de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), sendo que sua transversalidade e importância estratégica apresentam-se cruciais para superar problemas socioeconômicos. Entretanto, a ampliação dos esforços através dos mecanismos regionais conformados não refletiu no seu desenvolvimento institucional, se apresentando crítico no longo prazo. Diante desta problemática, o objetivo deste artigo é analisar o processo e o impacto do cenário político sul-americano a partir de 2013 para o andamento dos mecanismos regionais e dos objetivos por eles estabelecidos no âmbito da CTI.

Palavras-chave: CTI; integração regional; instituições regionais; América do Sul; crise.

Abstract

Regionalism can be, among other things, an international strategy used by States to deal with its national problems. Having the First South-American Meeting in 2000 as a regional mark, the creation of dialog spaces consolidated integration marks, being the South-American Union one of them, which also presented itself as an instrument for national development and for overpassing asymmetries. One of the main investing areas was Science, Technology and Innovation (STI), considering that its transversalities and its strategic importance is considered crucial to surpass socioeconomic problems. However, the increasing efforts within the existing regional mechanisms didn't reflect in its institutional growth, being critical in the long run. Considering this problem, this article aims to analyze the south-American political scenario and its impacts, since 2013, to the progress of the regional mechanisms and the objectives established by them in the STI scope.

Keywords: STI; regional integration; regional institutions; South-America; crisis.

⁰¹ Este artigo foi elaborado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

⁰² Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais - San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP, UNICAMP), São Paulo, SP, Brasil. Bolsista Capes. Colaboradora da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), do Observatório de Regionalismo (ODR) e do o Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI).

⁰³ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil. Bolsista CAPES. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

Introdução

O regionalismo é, muitas vezes, utilizado pelos Estados-nacionais como ferramenta para lidar com seus problemas em diferentes âmbitos: político, social, cultural, estrutural e econômico. Considerando as dinâmicas do sistema interestatal capitalista vigente, o regionalismo assume particular relevância para os Estados da periferia do sistema, tendo sido historicamente aludido como um instrumento para a consecução do desenvolvimento econômico e para a obtenção de maior grau de autonomia política por diferentes países do Sul Global e, principalmente pelos Estados da América do Sul.

Durante os governos progressistas na América do Sul (1999-2014), período também conhecido como “Onda Rosa” (PANIZZA, 2006), muitos foram os avanços na cooperação regional entre os países do continente, principalmente a partir das relações entre o governo brasileiro e o argentino. A re-aproximação desses países, desde sua redemocratização nos anos 1980, demarca um dos eixos de cooperação regional na América do Sul, o eixo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Ainda, existem outros eixos que resultaram em iniciativas regionais de impacto no mesmo período, tendo destaque aquele liderado pelo governo de Chávez da Venezuela, através da criação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA).

Apesar da iminente fragmentação regional em diferentes projetos (SANAHUJA, 2017), sobrepostos em algumas de suas funções e objetivos (NOLTE, 2014), os dois eixos antes mencionados compuseram uma instituição regional em comum, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Criada em 2008, com o objetivo de construir um espaço para a integração em diferentes áreas (cultural, econômica, social e política) e defendendo a necessidade de suprimir os gargalos socioeconômicos existentes no continente, a Unasul representou, até 2016, um caminho possível para superar, de modo conjunto, as desigualdades enfrentadas pelos países sul-americanos diante da competição do sistema internacional.

De fato, o período progressista na América do Sul representou um momento positivo para a cooperação regional em busca da superação das assimetrias em suas relações econômicas. Entretanto, os interesses e as expectativas que impulsionaram os espaços regionais criados de 2000

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

a 2016 não perduraram no longo prazo. As iniciativas regionais perderam sua força, culminando no desmantelamento da Unasul em 2019 com a saída de mais da metade dos países então integrantes do bloco.

As áreas nas quais haviam esforços regionais conjuntos foram continuadas por atores individuais já presentes e por novos atores, já não respondendo à lógica da integração regional. Por sua vez, os esforços mantidos no continente já não estão direcionados diretamente a superar a condição de assimetria dos países do continente, sustentando as problemáticas nacionais e regionais que mantém os países sul-americanos em uma posição desigual em competitividade no mercado internacional.

Tal dinâmica pode ser melhor vista no âmbito dos esforços despendidos em Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) na região. A CTI possui uma particularidade que a torna crucial para os esforços conjuntos de superação dos problemas econômicos, políticos e sociais da periferia: sua transversalidade. Isso significa que a CTI possui intersecções com muitas áreas de políticas públicas como, por exemplo, a Defesa Nacional e a Educação. Algumas ações que são consideradas relativas à CTI são a geração de novo conhecimento científico básico ou aplicado (promoção de pesquisa), a geração de novos produtos e serviços de alto valor agregado (promoção de inovação), o desenvolvimento de áreas tecnológicas estratégicas para o país (áreas estratégicas), dentre outros (BAPTISTA, 2016). Desse modo, a CTI contribui para o desenvolvimento dos países a partir de várias frentes.

Dada essa importância da CTI, desde a década de 1980 os países da América do Sul cooperam regionalmente na área. E, na medida em que durante os governos progressistas o caráter de superação de assimetrias e de resolução conjunta de problemas comuns ganhou prioridade na agenda regional dos países, o tema da CTI foi ampliado no âmbito das instituições regionais, em especial através da atuação do governo brasileiro e sua participação ativa e incentivadora dos espaços para a integração regional.

Deste modo, o objetivo deste artigo é analisar a transição e o impacto que o fim da chamada Onda Rosa na América do sul tem para o andamento dos mecanismos regionais do continente e dos objetivos por eles estabelecidos no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI). O artigo será composto por duas partes, além desta introdução. Na primeira busca-se analisar o desenvolvimento

das instituições regionais na América do Sul durante o período progressista, discutindo-se também a fragilidade institucional dos mecanismos de cooperação sul-americanos diante da crise regional, principalmente a partir do afastamento da liderança brasileira dos espaços constituídos.

Na segunda parte, analisam-se as interações em CTI durante os governos progressistas, sua importância na busca pela superação das assimetrias dentro do continente e entre os países sul-americanos, assim como o impacto que o desmantelamento ou desestímulo das instituições regionais no período atual pode representar no âmbito regional no longo prazo. Por fim, apresentamos as considerações finais.

As Instituições Regionais Sul-Americanas em transição (2000-2019) e o papel da Política Externa Brasileira

O regionalismo é visto por diferentes países da periferia mundial como uma ferramenta para a superação de problemas em comum, assim como um instrumento para a ampliação da sua competitividade produtiva diante do sistema internacional. Essas visões tiveram grande destaque nas relações sul-americanas desde o início dos anos 2000, principalmente ao se observar a aproximação do Brasil com os países vizinhos. A política externa brasileira, já desde o final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) defendeu como solução para problemas de ação coletiva, a adesão aos regimes internacionais e instituições regionais, apoiando-se na cooperação (PINHEIRO, 2004).

Entretanto, tal dinâmica de ação se pautou na utilização da cooperação regional como forma de expandir seus ganhos no entorno global. Em outras palavras, o governo brasileiro em sua aproximação com os países sul-americanos defendeu a importância do regionalismo, sob diferentes justificativas político-econômicas, mas, desde o início limitou seus possíveis avanços ao defender a autonomia dos países em detrimento do aprofundamento dos mecanismos regionais a serem conformados (DESIDERÁ NETO et al, 2014; HIRST, 1988; MOURA, 1988; PECEQUILO, 2008; PINHEIROS, 2004).

Com o fim da Guerra Fria, a afirmação da hegemonia norte-americana, a redemocratização dos países latino-americanos, e o crescimento da demanda comercial no mundo, buscou-se dar

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

espaço a incorporação dos ideais e diretrizes projetados pelos Estados Unidos (MARIANO, 2007; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011). As iniciativas que demarcaram esse período foram o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991 inicialmente entre Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, e a Comunidade Andina (CAN) criada em 1996, composta inicialmente por Bolívia, Chile (ex-membro desde 1976), Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (ex-membro desde 2006) – mantendo a conformação existente desde o Acordo de Cartagena e Pacto Andino de 1969 – (BRICEÑO RUIZ, 2014; DESIDERÁ NETO et al, 2014; SANAHUJA, 2017).

Entretanto, o saldo positivo do regionalismo sul-americano dos anos 1990 dirigido por iniciativas de cunho liberal, se viu limitado pelo inexistente impulso da complementaridade econômica, do lento desenvolvimento de uma cadeia produtiva regional, e do não investimento em infraestrutura regional que diminuiu a competitividade dos produtores locais (SANAHUJA, 2009; 2017). Frente a tais dificuldades os países latino-americanos seguiram por caminhos diferentes de acordo com objetivos e interesses particulares, também resultantes da distinta maneira com que cada governo absorveu e implantou a influência da hegemonia norte-americana e das estratégias neoliberais dos anos 1990. Dessa maneira, a partir dos anos 2000 investiu-se no adensamento institucional na região, resultante em parte da estratégia de reinvenção da América do Sul como espaço de influência do governo brasileiro (GALVÃO, 2009).

Para além dos avanços do MERCOSUL, o governo brasileiro convocou em 2000 a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília de 31 de Agosto a 1º de Setembro, a qual foi marco de lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (BURGES, 2006). Uma maior convergência política no início do século XXI na América Latina se constituiu a partir de uma “revolução político-eleitoral, sem precedentes na história latino-americana” (FIORI, 2006, p. 71) no qual se elegeu governos de esquerda e centro esquerda no continente.

Marcado pelo aumento dos mecanismos regionais, e “fortalecimento” dos já existentes, o período de 2000 a 2013 (PEREIRA DA SILVA, 2014) representou uma forte continuidade nos esforços regionais, principalmente através da manutenção da realização das reuniões de presidentes sul-americanos iniciadas em 2000. No ano de 2004 foi realizada a terceira Reunião dos presidentes sul-americanos, convergindo no lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA,

CSN em espanhol), apoiado em um ideal de integração não tão atrelado à economia, mas sim às questões políticas, culturais e sociais (MARIANO, 2012; MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

A criação da CASA representou a concretização de um processo existente de aproximação entre o MERCOSUL, sob liderança brasileira, e a CAN com o apoio do governo Venezuelano. Frente a tais ideais juntaram-se os interesses dos governos e dos países entusiastas no processo ampliando o alcance da comunidade, incorporando o Chile, a Guiana e o Suriname (BRICEÑO RUIZ, 2011).

Na Declaração de Cusco, os países sul-americanos estabeleceram “sua determinação em desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura [...] para o fortalecimento da América Latina e o Caribe que outorgue à região uma maior gravitação e representação nos fóruns internacionais” (CASA, 2004, p. 2, tradução nossa). Ademais, a Comunidade Sul-Americana de Nações tinha como objetivo integrar o espaço sul-americano impulsionando alguns processos vistos como essenciais ao desenvolvimento da região, destacando entre eles: a priorização da região nas relações externas dos países envolvidos, através da coordenação política e diplomática intergovernamental, e a transferência e cooperação tecnológica nos âmbitos da ciência, cultura e educação.

Os esforços iniciados com a IIRSA, reforçados com a criação da CASA, por sua vez, culminaram na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008. Um novo mecanismo que prometia maior institucionalidade, participação popular e integração política, inspirada na formação de uma identidade sul-americana no continente. A criação da UNASUL representou a mudança de visão política dos governos no continente, propondo um mecanismo regional mais direcionado às ações político-sociais nas quais a integração deveria tentar compatibilizar o desenvolvimento com as demandas político-sociais, além de manter suas autonomias em um espaço regional convergente.

Ademais, através da criação de diferentes conselhos especializados, os esforços regionais foram direcionados às áreas consideradas de extrema importância para o desenvolvimento e supressão de assimetrias da região, as quais: político, econômico, social, cultural, ambiental, energético, infraestrutural e tecnológico. Ao avaliarmos os esforços que culminaram no cenário

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

regional até 2014 é possível apontar vários logros alcançados pelo avanço do regionalismo e pelo aprofundamento das relações entre os países da América do Sul.

Em primeiro lugar, desde 2000 foram realizadas 20 reuniões de Chefes de Estados da América do Sul até 2014, passando a realizar-se no âmbito da CASA em 2005 e em 2008 sob a égide da UNASUL. Nesses 14 anos houve apenas 2 anos cujas reuniões não foram realizadas, 2001 e 2003, visto que neste período inicial priorizava-se primeiramente estabelecer uma agenda. Em outras palavras, por 14 anos houve um espaço anual para que os chefes de Estados do subcontinente pudessem discutir e elaborar em conjunto ações para resolver problemas ou satisfazer necessidades, principalmente àqueles que se apresentassem como um caminho à diminuição das assimetrias intra e extrarregionais.

Em segundo lugar, cada mecanismo regional (MERCOSUL, ALBA, CAN e UNASUL) apresentou avanços específicos, seja através da atração de investimentos ao continente, resolução de conflitos regionais a partir de diálogo e mediação, ou até mesmo a criação de normas e procedimentos a serem seguidos pelos países no combate à problemas comuns. Por exemplo, de 2000 a 2014 somente no Mercosul foram assinados aproximadamente 95 tratados, acordos e protocolos que trataram desde temas do meio ambiente, assistência jurídica, acordos econômicos com outros países extrarregionais, até problemas migratórios (MERCOSUL, 2020).

Por sua vez, no âmbito da UNASUL, apesar de sua limitação institucional, pode-se ver um grande avanço da cooperação no continente, assim como vislumbrar parcialmente o potencial desses esforços. A criação de conselhos setoriais, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o Conselho Sul-Americano de Saúde e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) são indicativos do rol de aspectos estratégicos que a UNASUL cobriu.

Ao compreender os aspectos positivos que o regionalismo dos anos 2000, sob comando dos governos de esquerda, refletiu para as relações entre os países sul-americanos e para o desenvolvimento nacional de cada qual, que a crise de tais espaços regionais deixam de ser apenas crises, e representam em si o colapso de uma estrutura que estava em fortalecimento diante do sistema mundial, seja pelo desenvolvimento, como pelo enfrentamento das assimetrias presentes entre os países e da região no mundo.

Apesar do período positivo do regionalismo sul-americano, que consolidou instituições

regionais com resultados em diferentes âmbitos, a forma pela qual tais instituições foram estabelecidas demonstraram fragilidade diante de uma nova conjuntura regional. A partir de 2013, com a morte de Hugo Chávez e os levantes políticos contra governos de esquerda em diferentes países sul-americanos, os mecanismos regionais tiveram sua importância diminuídas como espaço de debate e atuação dos países.

Ademais, o papel que o governo brasileiro teve no início dos anos 2000 em aproximar os países do subcontinente através da cooperação regional foi fortemente fragilizado. Aprofundado desde o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, a crise institucional do país com os casos de corrupção e a Operação Lava Jato resultaram na eleição do atual presidente de extrema direita Jair Bolsonaro em 2018, cuja política externa nega, por um lado, os avanços regionais alcançados e retoma um posicionamento de subordinação aos interesses externos e espaços internacionais conformados pelos países centrais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). E, por outro lado, se afasta das instituições regionais existentes, pedindo a saída da UNASUL e declarando que o MERCOSUL não seria prioridade do Brasil durante seu governo (AGOSTINE; RAMALHO, 2018).

Neste sentido, a crise brasileira em conjunto com a crise de outros países chave na região (Venezuela e Argentina), apresentou-se como um problema de grande escala ao regionalismo sul-americano, destacando a fragilidade institucional dos espaços de cooperação e integração regional estabelecidos até então. O final da convergência política estabelecida nos anos 2000, e sua contrapartida com a nova “virada à direita” resultou em um conjuntura crítica à manutenção regionalismo sul-americano como tal, sendo visto a partir deste novo momento como uma política não prioritária. Em outras palavras, os mecanismos regionais sul-americanos parecem perder sua funcionalidade inicial nessa nova dinâmica política do período atual.

Tais problemáticas se tornam ainda mais emblemáticas no âmbito dos esforços e projetos em Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), uma vez que regionalismo foi adotado pelos países sul-americanos como uma ferramenta para responder às *“increasingly powerful pressures towards the convergence of economic policies in order to attract foreign investment and technology and in order to compete in ever more closely-linked and increasingly competitive marketplace”* (HURRELL, 1995, p.2). A dinâmica regional responde não somente às vontades dos Estados de superar suas assimetrias e melhorar

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

seus posicionamentos dentro da economia global, mas, também respondem às pressões de atores e interesses internacionais que, quase na totalidade das vezes, não estão presentes para apoiar a mudança de status desses países, senão para benefício próprio.

Deste modo, é a partir da observação da fragilidade das instituições regionais diante dos gargalos a serem superados, principalmente em um contexto de desconstrução das alianças existentes e mecanismos conformados para a integração, a compreensão do cenário atual dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação podem assinalar o impacto que o desmantelamento ou desestímulo das instituições regionais no período atual pode representar para os países sul-americanos no longo prazo, como será discutido na próxima seção.

O papel da Ciência, Tecnologia e Inovação para a superação das assimetrias na América do Sul

A CTI não é um tema notório das relações de cooperação regional na América do Sul, mas os primeiros esforços de cooperação regional nessa temática surgiram ainda no final da década de 1980 (RAVENNA; MERCADO, 2014). Uma das vantagens da cooperação regional em CTI é o acesso menos restrito (normalmente obstruído pelos países do centro) a determinadas tecnologias, pois os países da periferia tendem a cooperar com maior facilidade e abrangência entre si, mesmo quando há assimetrias consideráveis entre os níveis de desenvolvimento científico e tecnológico desses países (PORTA; SUÁREZ; ÁNGELIS, 2011).

Um outro aspecto positivo é o poder de barganha adquirida a partir do momento em que os países com interesses convergentes em CTI se articulam em prol de benefícios comuns na arena internacional sabidamente díspar e competitiva. Em suma, “a possibilidade de gerar sinergias e efeitos sistêmicos associados às externalidades próprias da difusão de conhecimento constitui um espaço propício para concertar políticas regionais de promoção de ciência, de tecnologia e de inovação.” (PORTA; SUÁREZ; ÁNGELIS, 2011, p. 255).

Conforme pesquisa realizada pelo Banco Mundial em 1998 (intitulada *Knowledge for Development*), mais do que o fator capital, o fator “acesso ao conhecimento” tem peso determinante na demarcação do grau de desenvolvimento de um Estado. De tal modo, considera-se o “acesso à

ciência e tecnologia como um elemento central na determinação do nível de riqueza das nações.” (SENE, 2015, p. 11). Assim, os intercâmbios internacionais e, especialmente, as atividades de cooperação internacional em CTI se apresentam como um importante mecanismo de contenção e de redução de assimetrias entre países. Através dessas práticas, os países subdesenvolvidos conseguem acessar conhecimentos controlados por países desenvolvidos.

Na medida em que a CTI possui esse caráter estratégico, as práticas conjuntas a partir das instituições regionais robusteceriam as ações nacionais em prol do desenvolvimento de capacidades científicas e tecnológicas (PORTA; SUÁREZ; ÁNGELIS, 2011). Tratar a questão da CTI nos espaços regionais serve como catalisador do desenvolvimento econômico e da obtenção de maior grau de autonomia política. Conforme apresentado anteriormente, a construção do regionalismo e, principalmente, o fortalecimento de instituições regionais é uma prática adotada pelos Estados para lidar conjuntamente com problemas econômicos, políticos, sociais, ambientais, dentre outros que os assolam. Nesse sentido, o desenvolvimento e o intercâmbio regional de CTI é importante também para a atenuação e eventual supressão das assimetrias regionais de modo que possa haver um processo de integração regional em termos mais igualitários.

Sob essa óptica, a busca por desenvolvimento dos governos de esquerda durante os anos 2000 na América do Sul resultou no relançamento e na revalorização do debate sobre CTI no espaço regional. Isso ficou claro desde a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília. Naquele momento, os presidentes concordaram que “a vinculação existente entre a produção de ciência e tecnologia e o nível de desenvolvimento das nações constitui uma premissa que a realidade vem confirmando de maneira persistente.” (RECYT, 2000, p. 70). Na mesma ocasião, no Comunicado de Brasília consta o anúncio do governo brasileiro em estabelecer “um Fundo Sul-Americano de estímulo às atividades de cooperação científica e tecnológica na região, no quadro da sua integração à sociedade da informação e do conhecimento, [...]” (RECYT, 2000, p. 71).

O anúncio dessa iniciativa brasileira é uma demonstração do papel exercido pelo país nesse processo. A dimensão do Brasil naturalmente o torna uma referência para os processos regionais. Ao longo dos anos 2000 o Brasil consolidou-se como uma referência regional em CTI, sendo que em 2017 o país foi responsável por 65% dos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), uma das facetas da CTI, da América da Latina. A fins de comparação, o México era responsável por

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

13% e a Argentina por 8% do total investido em P&D na América Latina (RICYT, 2019).

A magnitude brasileira em CTI se traduz em liderança nos momentos de concertação e de cooperação regional. A dimensão desse papel brasileiro para as iniciativas regionais em CTI pode ser ilustrado em um dos maiores esforços regionais da história da América do Sul em matéria de infraestrutura de telecomunicações: a proposta de construção do anel óptico sul-americano no âmbito da UNASUL. A proposta para a criação de uma rede de cabos de fibra óptica que interligaria as redes de telecomunicações da América do Sul de forma autônoma e mais eficiente foi apresentada oficialmente pelo Brasil no começo de 2012 na I Reunião do Grupo de Trabalho sobre Telecomunicações do COSIPLAN.

No marco da transversalidade da CTI, iniciativas como essa se enquadram no rol de ações de desenvolvimento de áreas tecnológicas estratégicas para o país. E foi justamente esse o argumento apresentado pelo Brasil no momento em que se anunciou o custo de 100 milhões de dólares para a implementação (POSSETI, 2011). Na época, representantes brasileiros afirmaram que caso não houvesse interesse da iniciativa privada em investir no projeto o governo brasileiro arcaria com os custos, demonstrando a disposição do país em promover a integração sul-americana nessa área estratégica (MENDES; RODRIGUES, 2011).

Ainda no âmbito da UNASUL, outra importante ação relativa à CTI foi a reformulação do Conselho de Educação, Cultura e CTI (COSECCTI) em 2013, originando o Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI) de modo independente dos temas da Educação e Cultura. O COSUCTI desenvolveu atividades entre 2013 e 2016, lançando um Acordo Quadro e Planos de Ação bianuais (UNASUL, 2019). Houve ainda a proposta de “criação de um Plano Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação, buscando articular os diferentes mecanismos de integração regional nesta matéria, tendo em vista sua relevância e presença em organizações sub-regionais.” (RIBEIRO, 2016, p. 3).

No caso do Mercosul, desde 2003 se intensificaram os debates sobre CTI com o lançamento do documento “Objetivo 2006”, no qual houve um debate sobre “Programas de Cooperação em Ciência e Tecnologia” (MERCOSUL, 2003). Esse movimento culminou na criação da Reunião de Ministros e Altas Autoridades em Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM), considerado um segundo impulso – depois da criação da própria Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia

(RECYT) ainda em 1992 – ao desenvolvimento da cooperação em CTI no bloco (PORTA; SUÁREZ; ÁNGELIS, 2011).

Uma das iniciativas de destaque no MERCOSUL foi a da área da Educação. Em 2001 foi criado o Setor Educativo do MERCOSUL (SEM), instância de coordenação de políticas educativas do bloco (MERCOSUL, 2020). Os três eixos sobre os quais o tema é debatido na instituição são a acreditação, a mobilidade e a cooperação institucional. A política regional de acreditação de qualidade de cursos - através do sistema ARCU-SUR - é um dos exemplos mais discutidos como de sucesso. O objetivo principal da política de acreditação do MERCOSUL é fornecer uma garantia pública da qualidade acadêmica e do nível científico dos cursos de Ensino Superior dos países da região (PERROTTA, 2009).

A CAN e a ALBA, ainda que sem a presença brasileira, também discutiram ações em CTI. A CAN manifestou interesse em ampliar seus esforços regionais em CTI em diversas ocasiões (CAN, 2004). Mas, mesmo com discursos ressaltando a importância da questão, ao longo dos anos o tema permaneceu marginalizado no bloco. A iniciativa de maior relevância foi a aprovação de normas comunitárias que visavam melhor abordar as questões relativas à CTI (CAN, 2012).

Já na ALBA foi proposta a criação de um Centro de “formação para a concepção e execução de projetos de pesquisa, inovação tecnológica, assistência técnica e treinamento para melhorar a capacidade e a qualidade produtiva de nossos países.” (ALBA, 2007). Nesses dois casos, a diferença é que houve um menor grau de ações efetivadas se comparado à UNASUL e ao MERCOSUL, um indicativo da relevância da atuação brasileira para a concretização dos projetos regionais em CTI.

Mas desafios de ordem geoeconômicos foram entraves para a concretização de projetos e processos regionais em CTI do período inclusive no âmbito do MERCOSUL e, sobretudo, na esfera da UNASUL. Sob uma perspectiva em que a região é interpretada como um espaço para a ação dos Estados, e não como um ator coeso frente ao plano internacional, o regionalismo deve ser tratado não só como a “institucionalização de práticas transfronteiriças, mas também como reflexo das transformações no espaço regional” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 2, tradução nossa). Nesse sentido, a configuração intergovernamental das instituições regionais sul-americanas torna os projetos regionais mais suscetíveis às mudanças de orientação política dos Estados-membros do processo.

Perrotta (2009) ressalta que as iniciativas de Educação e CTI estiveram condicionadas à “disponibilidade de recursos (materiais e humanos) e à vontade política dos funcionários regionais de cada agência, mas também das mais altas autoridades do acordo de integração.” (PERROTTA, 2009, p. 28). Dessa forma, as ações em CTI desenvolvidas acabaram sendo fragilizadas pela guinada à direita dos países da América do Sul na medida em que esta nova configuração política da região resultou em uma ressignificação dos propósitos das instituições regionais reduzindo a relevância atribuída a questões de redução de assimetrias e resolução de problemas comuns.

Alguns índices ilustram as diferenças no cenário da CTI da região entre os anos 2000 e os anos 2010. Em 2008, a região da América Latina era responsável por 3,3% do total investido no mundo em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), já em 2017 o percentual caiu para 3,1% (RICYT, 2019). O ano de 2016 foi o primeiro ano, desde 2000, em que os recursos destinados à CTI decresceram na América Latina. E em 2017 o percentual destinado à CTI diminuiu ainda mais (RICYT, 2019).

Para dois dos casos exemplificados – o anel óptico sul-americano da UNASUL e a integração educacional do MERCOSUL – o cenário ao final de 2019 era desolador. No que se refere ao anel óptico, as crises políticas e econômicas e as mudanças nos governos que resultaram no desmantelamento da UNASUL paralisaram os esforços de integração das redes de telecomunicações da América do Sul. Os projetos em curso até o começo de 2020 diziam respeito a iniciativas bilaterais de países sul-americanos com atores extrarregionais, como é o caso de projetos de construção de cabos submarinos de fibra óptica do Brasil com a Espanha e do Chile com a China (GONZÁLEZ, 2017; CHILE..., 2019).

Tais mudanças se apresentam como um reflexo da desvalorização do espaço regional como uma zona de construção de paz e prosperidade conjunta e da consequente alteração do escopo determinado pelos governos nacionais para as instituições regionais. Fenômeno semelhante acontece no âmbito do setor educacional do MERCOSUL. Um processo sistemático de desvalorização culminou com a saída do Brasil da área de Educação do bloco em novembro de 2019 (SINOHARA, 2019).

Porta, Suárez e Ángelis (2011) já alertavam para o desafio de traduzir concepções estratégicas convergentes (como a importância do desenvolvimento de novas tecnologias, fomento à ciência

e formação de recursos humanos) em práticas de cooperação regional em CTI: “na prática, os interesses nacionais levam à implementar esquemas de promoção isolados e sem atender às possíveis vantagens da cooperação” (PORTA; SUÁREZ; ÁNGELIS, 2011, p. 239).

No aspecto geral, as instituições regionais se apresentam vulneráveis diante das transformações intrínsecas às relações dos países sul-americanos, sendo que a grande problemática a ser superada é o condicionamento do avanço da agenda de CTI à “disponibilidade de recursos (materiais e humanos) e à vontade política dos funcionários regionais de cada agência, mas também à das autoridades máximas do acordo de integração” (PERROTTA, 2009, p. 28).

Conclusões

O período de 2000 a 2014 se apresentou positivo para o desenvolvimento de projetos conjuntos de cooperação e integração em diferentes áreas no continente. Ademais da criação de instituições que proviam espaço para debate e convergência política para resolução de problemas em comum, o regionalismo sul-americano resultou na construção de projetos de saúde, defesa, educação, infraestrutura e ciência e tecnologia que abriram portas para a diminuição de assimetrias entre os países da região e da América do Sul diante do sistema mundial.

Nesse contexto, o Brasil se apresentou como o principal ator regional nos anos 2000, atuando como proponente de iniciativas conjuntas e se dispondo a arcar com boa parte dos custos daqueles projetos que considerava estratégicos para sua inserção internacional. Desse modo, foi ator fundamental para o crescimento da relevância da CTI na agenda das instituições regionais durante o período dos anos 2000. Isso em virtude do papel atribuído pelo Brasil à CTI historicamente.

Entretanto, com as mudanças políticas nacionais e a fragmentação da coesão regional, a atuação do país nas instituições regionais e, conseqüentemente a condução de projetos regionais em CTI foram alterados. O Brasil não chegou a abandonar temas que considerava de seu interesse, mas promoveu um redirecionamento na condução dessas iniciativas. O país se afastou das instituições regionais e priorizou conduzi-las de modo unilateral ou bilateral. Inaugurando um novo padrão de comportamento diplomático brasileiro para a região.

Essa dinâmica representa a autonomia e a centralidade que os países sul-americanos

mantiveram diante dos mecanismos regionais conformados nos anos 2000, de tal modo que as mudanças políticas nacionais de meados dos anos 2010 impactaram as instituições regionais. Com o fim da Onda Rosa, as instituições regionais perderam muitas de suas principais funcionalidades. A nova fase é marcada principalmente pelo rompimento ou abandono dos esforços e projetos em andamento, como foi discutido no caso do Anel Óptico Sul-Americano. Esse exemplo é apenas um dos muitos projetos de cooperação e integração regional que foram deixados de lado desde o aprofundamento da crise da UNASUL em 2016 até seu desmantelamento em 2019.

Por sua vez, aqueles projetos de importância estratégica nacional, como a CTI é para o Brasil, continuaram a receber estímulo, porém, não mais a partir de um espaço regional de diálogo e atuação conjunta, mas a partir do próprio espaço e interesse nacional em desenvolver sua capacidade produtiva. É a partir desse aspecto assimétrico de capacidade de reação às crises por parte de cada país sul-americano, que é importante compreender o que se alcançou no âmbito regional nos últimos anos e assim visualizar os caminhos futuros que podem se apresentar para a região.

De modo geral, foi possível identificar que as ações regionais em matéria de CTI foram impactadas como parte de uma redefinição dos propósitos das instituições regionais, sendo que no longo prazo a perda de investimentos em CTI tem o potencial de ampliar as desigualdades entre os países da região.

Referências bibliográficas

- AGOSTINE, C.; RAMALHO, A.. 2018. Paulo Guedes diz que Mercosul não é prioridade de Bolsonaro. *Valor Econômico*, Política, Rio de Janeiro, 28 de out. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/28/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-e-prioridade-de-bolsonaro.ghtml>. Acesso em 10 fev. 2020.
- ALBA. 2007. *V Cumbre - Tintorero, Venezuela - PROYECTOS GRANNACIONALES*. Disponível em: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1228-2007-04-28-y-29-v-cumbre-tintorero-venezuela-proyectos-grannacionales>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- ALBORNOZ, M. 2001. Política científica y tecnológica. Una visión desde América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, v. 1, n. 4, p. 1-19.
- BAPTISTA, B.. 2016. Los Instrumentos de Política de Ciencia, Tecnología e Innovación em América Latina. In: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT). *El Estado de la Ciencia 2016: Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos*. Buenos Aires: RICYT. Cap. 2. p. 53-64.
- BRICEÑO RUIZ, J. 2011. *La integración regional en América Latina y el Caribe*. Procesos históricos y realidades comparadas. Mérida: Centro Editorial Litorama.
- BRICEÑO-RUIZ, J. 2014. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; et al. *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*. Brasília: FUNAG. p. 193-238.
- BURGES, S. 2006. Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003. *Bulletin of Latin American Research*, Ottawa, v. 25, n. 1, p. 23-42..
- CAN. 2004. *Palabras del Secretario General de la Comunidad Andina, Embajador Allan Wagner Tizón, con ocasión de la XIV Reunión del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología – CACYT*. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=2107&accion=detalle&cat=DI&title=palabras-del-secretario-general-de-la-comunidad-andina-embajador-allan-wagner-tizon-con-ocasion-de-la-xiv-reunion-del-consejo-andino-de-ciencia-y-tecnologia-cacyt>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

- _____. 2012. *Países de la CAN aprueban normas comunitarias que facilitan el comercio e impulsan la ciencia y tecnología*. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3269&accion=detalle&cat=NP&title=países-de-la-can-aprueban-normas-comunitarias-que-facilitan-el-comercio-e-impulsan-la-ciencia-y-tecnologia>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- CASA. 2004. *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. III Cumbre Presidencial Sudamericana. 8 dic. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf. Acesso em 13 Jul. 2018.
- CHILE... . 2019. Chile abrirá licitação para cabo submarino entre América do Sul e Ásia. *Terra, Tecnologia*, 12 jul. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/tecnologia/chile-abrira-licitacao-para-cabo-submarino-entre-america-do-sul-e-asia,28c5affffd53e2f6117fffb504a2e6a3kjjhbgj8.html>. Acesso em: 5 fev. 2020.
- DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. 2014. Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. IN: DESIDERÁ NETO (org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração Regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 508 p.
- GONZÁLEZ, M.. 2017. Cabo submarino comunicará o Brasil e a Espanha sem passar pelos ouvidos dos EUA. *El País*, São Paulo, 25 abr. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/25/politica/1493085612_857382.html. Acesso em: 5 fev. 2020.
- MENDES, K.; RODRIGUES, E.. 2011. Países sul-americanos vão interligar rede de fibra óptica. *O Estado de S. Paulo*, Brasília, 29 nov. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,países-sul-americanos-vao-interligar-rede-de-fibra-optica-imp-,804306>. Acesso em: 25 jan. 2020.
- POSSETI, H.. 2011. Interligação sul-americana custará US\$ 100 milhões. *Exame*, 29 nov. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/tecnologia/interligacao-sul-americana-custara-us-100-milhoes/amp/>. Acesso em: 25 jan. 2020.
- FIORI, J. L. 2006. A virada à esquerda na América do Sul. *Valor Econômico*, São Paulo, 09 jan. Disponível em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>. Acesso em: 13 out. 2017.
- GALVÃO, T. G. 2009. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de*

- Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80.
- HIRST, M. 1988. Contexto e Estratégia do Programa de Integração Argentina-Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 55-72, jul./set.
- HURRELL, A. 1995. *Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization?* Understanding Policy Change in Brazil.
- MARIANO, M. P. 2012. *Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul*. Integração da Infraestrutura Sul-Americana. São Paulo, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPd.
- MARIANO, M. P. 2007. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista. Araraquara.
- MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr. H.; ALMEIDA, R. A. R. 2014. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Revista Relações Internacionais*, Lisboa, n. 41, mar., p. 123-134.
- MERCOSUL. 2003. *Documento de Trabajo 25/03: Comparativo “Agenda 2006”*. Asunción. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SaSjHACjIIQJ:www.mercosur.int/msweb/SM/Actas%2520TEMPORARIAS/GMC/ANTERIORES%2520A%25202006/2003_ACTA03/GMC_2003_ACTA03_ANE012_DT25_ES_Objeto2006.doc+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 15 jun. 2018.
- MERCOSUL. 2020. *Que es el Sector Educativo del Mercosur*. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/es-ES/institucional/o-que-e.html>. Acesso em: 3 fev. 2020.
- MOURA, G. 1988. Brasil e Argentina: com a democracia o fim das hostilidades. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 46, set..
- NOLTE, D. 2014. Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *EUI Working Paper*, RSCAS, n. 89.
- SHINOHARA, G.. 2019. Brasil vai deixar área da educação do Mercosul, diz Weintraub. *O Globo*, Brasília, 29 nov. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-vai-deixar-area-da-educacao-do-mercosul-diz-weintraub-24108435>. Acesso em: 6 fev. 2020.
- Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

- PANIZZA, F. 2006. La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPISA*, Rio de Janeiro, n.08.
- PECEQUILO, C. S. 2008. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153.
- PEREIRA DA SILVA, F. 2014. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. *Observador On-Line*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 1.
- PERROTTA, D.. 2009. *La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos*. In: IX CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 2009, Ciudad de Santa Fe. Anais. Ciudad de Santa Fe: Sociedad Argentina de Análisis Político – SAAP, p. 0 - 30.
- PINHEIRO, L. 2004. *Política Externa Brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda.
- PORTA, F.; SUÁREZ, D.; ÁNGELIS, J. de.. 2011. Sistemas nacionales de innovación en el MERCOSUR: convergencias y asimetrías. In: CAETANO, Gerardo (Org.). *MERCOSUR 20 Años*. Montevideo: CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional). Cap. 8. p. 229-257.
- RAVENNA, M. C.; MERCADO, E. B.. 2014. La integración regional centroamericana en ciencia, tecnología e innovación: un nuevo desafío. *Economía: teoría y práctica*, n. 40, p. 165-193.
- RECYT. 2000. Mercosul. ANEXO 8 da Ata 3/ 2000 da XXIII Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia do MERCOSUL: *Comunicado de Brasília*. Disponível em: <http://www.recyt.mercosur.int/index.php/pt/reuniones-y-actas/actasrecyt/18-23-xxiii-reuniao-recyt-porto-alegre-brasil-122000>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- RICYT. 2019. *El Estado de la Ciencia 2019*: Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos 2019. Disponível em: <http://www.rieyt.org/category/publicaciones/>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- RIBEIRO, C. C. N. 2016. *Overlapping Regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais*. 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo.

- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. 2012. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Springer, Dordrecht, p. 1-16.
- SANAHUJA, J. A. 2009. Del 'Regionalismo Abierto' al 'Regionalismo Post-Liberal'. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, p. 11-54.
- SANAHUJA, J. A. 2017. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, Ciudad de Guatemala, p. 29-76.
- SANTOS, G. M. dos.. 1998. *Ciência e Tecnologia no Mercosul*. 1998. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas.
- SENE, T. S.. 2015. *Um Processo Chamado Progresso: desafios e limites do intercâmbio global de ciência e tecnologia na economia-mundo*. 2015. 141 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro.
- UNASUL. 2019. *Arquivo Digital de Unasul*. Disponível em: <http://docs.unasursg.org/search/QGNtXDpuYW1lOiUyMmNvc3VjdGklMjI=>. Acesso em: 07 jun. 2019.
- VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR, H. 2014. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552.
- VIGEVANI, T.; RAMANZINI Jr., H. 2011. The Grounding of Regional Integration for Brazil: Universalism, Sovereignty and Elite Perception. *Global Society*, v. 25, p. 449-468.

A TESE DE PUTIN E A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO DA RÚSSIA

José Késsio Floro Lemos⁰¹

Resumo

O objetivo central deste artigo é investigar quais as razões que levaram Vladimir Putin a reestruturar o setor energético da Rússia. A hipótese defendida é que o líder russo reconfigurou o sistema energético russo afim de convertê-lo em um motor de crescimento econômico e influência política para o Kremlin. As principais orientações da política energética passaram a ser elaboradas pela administração presidencial, no contexto da gestão dos recursos minerais, que em contraste com a posição do Kremlin no setor da energia durante os anos 90, implicaram no estabelecimento de níveis mais firmes de controle estatal sobre os recursos energéticos. Afinal, na visão de Putin, o Estado russo deveria recuperar sua influência sobre as principais decisões do setor e assim garantir a capacidade estratégica, a prosperidade econômica e a recuperação de poder relativo no sistema internacional.

Palavras-Chave: Rússia; Energia; Putin

Abstract

The main objective of this article is to investigate the reasons that led Vladimir Putin to restructure Russia's energy sector. The hypothesis is that Vladimir Putin reconfigured the Russian energy system in order to convert it into an engine of economic growth and political influence for the Kremlin. The main orientations of Russian energy policy started to be elaborated by the presidential administration, in the context of the management of mineral resources, which in contrast to the Kremlin's position in the energy sector during the 1990s, implied the establishment of firmer levels of state control on energy resources. After all, in Putin's view, the Russian state should regain its influence over the main decisions of the sector, and thus guarantee strategic capacity, economic prosperity and the consequent recovery of relative power in the international system.

Keywords: Russia; Energy; Putin

01 Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisador no INCT-INEU. Bolsista FAPESP (2019/02536-1). Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille.

Introdução

O início do século XXI foi sobremodo importante para o ressurgimento da Rússia no cenário internacional. Afinal, o país vinha de um período desastroso, no qual sua economia havia sucumbido ao subdesenvolvimento. O Estado estava desmantelado, com setores estratégicos controlados por oligarcas que pouco se importavam com os interesses políticos do Kremlin. As Forças Armadas estavam sucateadas. O assento de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU e o imenso arsenal nuclear herdados da União Soviética, na missão de tornar a Rússia um país respeitado no âmbito internacional, pareciam ser pouco suficientes (Yergin, 2014). As condições de segurança do país estavam deterioradas. Instituições historicamente hostis como a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)⁰² e a União Europeia estavam se expandido e carregando o interesse geopolítico do Ocidente para bem perto de suas fronteiras. A zona de influência russa – o espaço pós-soviético – estava cada vez mais próxima politicamente das potências ocidentais (Mearsheimer, 2014).

Concomitantemente, o mercado mundial de energia estava em apreensão. O *Peak Oil* momento em que a produção de petróleo mundial atinge o seu máximo – parecia estar próximo (OILPRICE, 2009). As reservas de hidrocarbonetos existentes davam ares de não serem mais capazes de suprir uma demanda cada vez maior por energia em todo mundo. Não obstante, os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 criaram uma intensa escalada militar no Oriente Médio, região fonte das maiores reservas de petróleo do planeta. Esses dois fatores, escassez e instabilidade, alavancaram os preços mundiais de energia ao longo da primeira década do século XXI, os quais chegaram ao maior valor da história: US\$ 145 o barril de petróleo e US\$ 15 o milhão de BTU do gás natural (IEA, 2014). Estes eventos, naturalmente, tornaram os hidrocarbonetos ainda mais importantes na agenda política dos Estados.

Internamente, a Rússia assistia à chegada do seu novo presidente em 2000. Prometendo reconstruir uma potência enfraquecida, Vladimir Putin venceu as eleições de março de 2000 com

⁰² Organização do Tratado do Atlântico Norte: aliança militar intergovernamental baseada no Tratado do Atlântico Norte, que foi assinado em 4 de abril de 1949.

cerca de 53% dos votos (Bushkovitch, 2014). Como presidente, procurou acabar com a influência dos oligarcas e criar uma economia de mercado fortemente regulada. O novo presidente da Rússia, que viveu de perto o colapso da URSS e o desastre que o sucedeu, estava disposto a reverter os processos que enfraqueceram o poder do Kremlin e drenaram as riquezas providas da exportação de energia (Calvocaressi, 2011). Assim, Putin decidiu reestruturar o sistema político e econômico da Rússia, expurgando os oligarcas de Boris Yeltsin – primeiro dirigente da era pós-soviética no período de 1991 a 1999 – e nomeando pessoas do seu círculo de confiança para cargos chave. Em paralelo, também trouxe as indústrias estratégicas de volta para o escopo do Estado, e procurou reter ao máximo os dividendos oriundos dos altos preços da energia (Tsygankov, 2014).

É exatamente neste ponto que se encontra o objetivo deste artigo. A saber, investigar o como e o porquê Vladimir Putin iniciou um processo de reestruturação no setor energético da Rússia. A hipótese defendida aqui é que Vladimir Putin reconfigurou o sistema energético russo afim de convertê-lo em um motor de crescimento econômico e influência política para o Kremlin. Ou seja, as principais orientações da política energética russa passaram a ser elaboradas pela administração presidencial, no contexto da gestão dos recursos minerais, que em contraste com a posição do Kremlin no setor da energia durante os anos 90, implicaram no estabelecimento de níveis mais firmes de controle estatal sobre os recursos energéticos.

Nesses termos, este artigo será composto por três seções. A primeira transcorrerá sobre a crise russa no imediato pós-guerra fria, elucidando as razões que motivaram Vladimir Putin a definir a dissolução da URSS como a “maior catástrofe geopolítica do século XXI”. Na segunda seção, a “tese de Putin” esclarecerá a visão do líder russo sobre a economia e geopolítica do país, antes mesmo de assumir seu mandato como presidente. Por fim, a seção terceira descreverá o processo de mudanças no setor de gás e petróleo da Rússia nos primeiros anos da presidência de Putin e os consequentes desdobramentos destas para o comportamento internacional do Kremlin.

A caótica década de 1990

Em 31 de dezembro de 1991 a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) deixou formalmente de existir. Este desdobramento fez Moscou perder o controle sobre cerca de dois

milhões de quilômetros quadrados de território soberano - mais que o equivalente a toda a União Europeia ou a Índia (Friedman, 2012). Também a fez perder parte da Alemanha que havia conquistado na Segunda Guerra Mundial, bem como os seus outros satélites na Europa Oriental.

A Rússia, apesar de ser a principal herdeira da estrutura política/econômica da URSS - herdando o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, as armas nucleares, as empresas estatais, todavia, também herdara dívidas e incerteza. Além disso abriu possibilidades para que o país passasse por uma profunda transformação econômica. Fato este que resultaria em pobreza, instabilidade e o conseqüente enfraquecimento da posição relativa da Rússia na distribuição de poder internacional (Friedman, 2012). O Produto Interno Bruto (PIB) do país despencou pela metade. O país foi a única potência no século XX cujo padrão de vida e expectativa caíram a níveis de subdesenvolvimento.

O processo de transformações na ordem econômica da Rússia se iniciou na presidência de Boris Yeltsin (1990-1999). O primeiro presidente eleito da Rússia apresentou uma radical estratégia de reforma econômica - a chamada terapia de choque. Yeltsin comprometeu-se, entre outras coisas, com: (1) a liberalização dos preços, que objetivava acabar com as penúrias e alinhar os preços relativos internos com os preços internacionais até o final daquele ano; (2) a rápida privatização da indústria e da terra; (3) grandes reduções nos gastos do Estado e (4) uma rígida política monetária.

Em relação ao setor energético, o governo de Yeltsin dividiu a indústria petrolífera em mais de uma dúzia de empresas privadas. Burocratas, governadores locais, estrangeiros, banqueiros independentes e até os patrões da máfia lutaram pelo controle dessas empresas (Aalto, 2012). Quando a poeira baixou, dois terços da indústria estavam em mãos privadas, com cada empresa controlada por um número pequeno de indivíduos. Algumas das empresas petrolíferas permaneceram sob o controle de elites regionais, como a Tatarstão e Bashkortostan, ou industriais leais ao Kremlin, como a Lukoil e a Surgutneftegaz (via (RUTLAND, 2018).

Em consequência, a abertura comercial desenfreada foi desastrosa para boa parte da indústria russa. Esta, ficou exposta à concorrência internacional, o que explica a queda dramática dos índices de produção de vários setores (em média 56%) (Norwich University, 2017). Por outro lado, o aumento das exportações esperado depois da abertura comercial não aconteceu nas proporções esperadas, devido ao fato de muitos países implementarem barreiras contra a entrada dos produtos

russos. Em contrapartida, devido à instabilidade no sistema de privatização de terras, a Rússia foi forçada a importar mais de um terço de seus produtos alimentícios até o ano de 1997 (Bushkovitch, 2014). Deste modo, as “medidas econômicas adotadas pelo governo Yeltsin fragilizaram ainda mais a Rússia, quase a convertê-la em um país subdesenvolvido e periférico” (Bandeira, 2018).

No plano externo, aproveitando-se da decadência da Rússia nos anos 90, os EUA começaram a estender sua influência em direção da área ex-URSS. Em 1996, no mandato do presidente Bill Clinton (1993-2001) a Casa Branca se recusou a ratificar o Tratado de Proibição Total de Testes, bem como as mudanças no SALT 2 (*Strategic Arms Limitation Talks*)⁰³, que estabeleciam um maior controle sobre armas estratégicas. Já durante o mandato de George W. Bush (2001-2009), os EUA deixaram o Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM), que havia sido celebrado em 1972 com a então URSS (Bandeira, 2013). Além disso, a Casa Branca decidiu empenhar-se no estabelecimento de um sistema de defesa antimísseis na Polônia e República Tcheca.

Todos esses acontecimentos foram minando as frágeis garantias de segurança que a Rússia havia recebido ao final da Guerra Fria. A maior dessas garantias era o compromisso estadunidense de que a OTAN não se expandiria para áreas adjacentes ao espaço pós-soviético. No entanto, ainda na administração do presidente Clinton, ficou evidente que os EUA agiriam de outra forma. Em meados da década de 1990 a expansão da OTAN começou a ser efetivada. O primeiro alargamento da organização trouxe para sua esfera de influência a República Tcheca, a Hungria e a Polônia. O segundo ocorreu em 2004, e incluiu a Bulgária, Estônia, Lituânia, Letônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia (Mearsheimer, 2014). Para os russos, as condições de segurança do país estavam em deterioração. Seu entorno estratégico estava cada vez mais absorvido pela influência ocidental. O Kremlin queria reagir. Porém, estava muito fraco.

A tese de Putin

Não é muito comum líderes políticos influentes publicarem estudos acadêmicos. No caso do presidente Vladimir Putin, há uma oportunidade única de examinar como ele via os setores

⁰³ As Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas (mais conhecidas em inglês como *Strategic Arms Limitation Talks* ou SALT) são duas rodadas de negociações bilaterais e consequentes tratados internacionais entre a União Soviética e os Estados Unidos, as superpotências da Guerra Fria, acerca do tema do controle de armas nucleares. Houve duas rodadas de acordos: SALT I e SALT-II.

econômicos mais importantes da Rússia antes de se tornar seu principal líder. No final da década de 1990, mais precisamente em 1997, quando ainda não tinha chegado ao posto de presidente, Putin defendeu sua dissertação em economia (*Kandidat Nauk*)⁰⁴, no Instituto Estadual de Mineração de São Petersburgo. A obra tem por título “*Mineral and Raw Materials Resources and the Development Strategy For The Russian Economy*” (título em inglês). A partir da publicação de Putin, o Instituto tornou-se um órgão de referência nos assuntos energéticos da Rússia. O reitor da instituição é Vladimir Litvinenko, membro da Comissão de Energia russa. Acredita-se que Litvinenko tenha participado da elaboração da Estratégia Energética da Rússia no governo Putin (Larsson, 2006).

A tese de Putin tratava sobre economias em desenvolvimento e como introduzir o estilo de gestão ocidental no setor energético da Rússia (Larsson, 2006). Posteriormente, Putin publicou um resumo de suas análises Harley Balzer forneceu à comunidade acadêmica uma tradução do resumo de Putin, que publicou no periódico *Problems of Post-Communism* (Putin, 2006). Balzer observa que a tese em si não está publicamente disponível, como relataram vários repórteres que tentaram acessá-la em 1999. Balzer acredita que existe a possibilidade de Putin ter utilizado informações da KGB⁰⁵ e FSB⁰⁶, o que tornou a obra sensível (Putin, 2006). No que concerne ao resumo, ele apresenta uma visão abrangente das maneiras pelas quais os recursos minerais poderiam formar a base para o desenvolvimento econômico da Rússia. Putin acredita que o Estado tem um papel importante a desempenhar nesse processo, regulando o setor e estimulando a formação de grandes conglomerados financeiro-industriais verticalmente integrados, que seriam capazes de competir efetivamente com empresas multinacionais ocidentais. Embora dependam principalmente de mecanismos de mercado para influenciar o desenvolvimento, o governo russo teria, em sua visão, a responsabilidade de elaborar uma combinação adequada de medidas administrativas e de mercado para garantir o desenvolvimento das indústrias extrativas e de processamento. Estas indústrias poderiam, então, fornecer a base para toda a economia russa avançar para o desenvolvimento sustentável baseado na alta tecnologia (Putin, 2006).

Não obstante, Putin argumenta que desenvolvimento sustentável, baseado em recursos naturais, poderia garantir a segurança econômica do país através da criação de uma base de recursos

04 É o primeiro de dois diplomas científicos em nível de doutorado em alguns países da antiga União Soviética.

05 Comitê Soviético de Segurança do Estado (KGB). Deixou de existir em 1991.

06 Sucessora da KGB. Atualmente, principal agência de segurança da Rússia.
Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

confiável para atender às necessidades atuais e futuras da economia russa, levando em consideração fatores ecológicos, sociais, demográficos e de defesa. Ademais, Putin assevera que o desenvolvimento da economia mundial mostra que o crescimento econômico nos países desenvolvidos é de cerca de 2 a 3 por cento ao ano, e geralmente é alcançado com base na introdução de alta tecnologia. Considerando isso, para ele, a economia russa precisava ter um ritmo de crescimento econômico entre 4% e 6%. Assim, esse crescimento poderia permitir a redução do atraso da Rússia em relação aos países desenvolvidos em termos de PIB per capita (Putin, 2006).

Putin também argumenta que a Rússia precisaria contar com seus recursos minerais pelo menos durante a primeira metade do século XXI, e possivelmente mais. O uso efetivo dos recursos pode ser a base para a entrada da Rússia na economia mundial. Portanto, o setor é crucial para toda a vida do Estado, apoiando a indústria, fornecendo 50% do PIB e 70% das receitas de exportação, e criando condições para a modernização do complexo militar-industrial da Rússia (Putin, 2006).

A julgar por isso, Putin acreditava que a base de recursos naturais garantiria a posição internacional da Rússia e um desenvolvimento econômico positivo. O Estado deveria, portanto, estabelecer prioridades na indústria energética e o planejamento estatal deveria ser o núcleo do gerenciamento de recursos.

Convertendo capacidades em poder político

Um dos principais resultados das reformas econômicas dos anos 1990, foi surgimento de um poderoso grupo de interesse na Rússia – os oligarcas. Estes eram compostos por um punhado de indivíduos extremamente ricos, que assumiram o controle de grande parte da economia e passaram a ter influência sobre as principais decisões do Estado (Visentini, 2015). Apesar da inexperiência de alguns no setor, vários deles construíram sua fortuna em empresas de energia devido ao acesso ao capital financeiro de bancos privados, conexões e privilégios especiais concedidos pelo governo de Boris Yeltsin (isenções fiscais, etc.) e aos esquemas fraudulentos das privatizações (Tsygankov, 2014). Os novos atores econômicos, como Mikhail Khodorkovski, da Yukos e Boris Berezovski, e Roman Abramovich, da Sibnef, se tornaram os donos dos gigantes do petróleo da Rússia, principalmente por causa do patrocínio do Estado.

Nesses termos, como já analisado, a tese de Vladimir Putin revela a crença de que o governo russo deveria controlar os recursos da Rússia para garantir sua capacidade estratégica, sua prosperidade econômica, e assim recuperar o seu *status* de grande potência internacional. Para Putin, esses objetivos não poderiam ser confiados aos tradicionais oligarcas russos nem a investidores estrangeiros. Assim, logo em seu primeiro mandato (2000-2004), Putin empenhou-se em centralizar e verticalizar as esferas de poder da Rússia. O foco do seu governo foi direcionado por uma tendência centrípeta, emancipando o Kremlin da influência de oligarcas poderosos que há tempos interferiam nas decisões políticas do governo (Hashim, 2010). Este fato é percebido através dos esforços do governo em garantir que uma grande reestruturação no setor energético ocorresse durante seu governo. (Stegen, 2011)

O Resgate do Setor Petrolífero

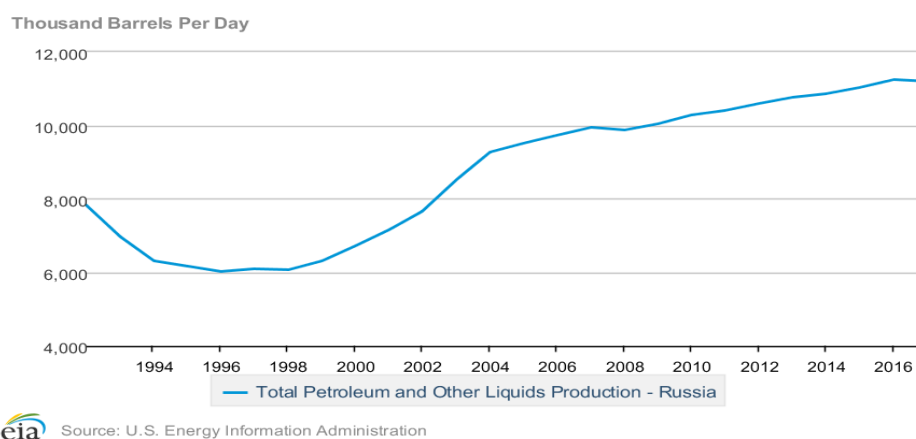
Durante a década de 1990, os setores de petróleo e carvão também foram alvos das privatizações e desregulamentações, de acordo com o conceito de reformas de mercado promovidas pelo governo Yeltsin. As empresas estatais foram desmanteladas e o importante patrimônio energético russo foi transferido para as mãos da iniciativa privada (Fuser, 2013). Assim, procurando preencher o vácuo existente, transacionais como a BP, a Exxon Mobil e a Shell passaram a atuar fortemente no país. Um grande número de novas empresas surgiu: Lukoil, Yukos, Sibneft, Sidanko, Onako, a East Siberian Company, a Tatneft, a Rusneft, a Bashneft, a Surgutneftegaz e a TNK (Goldman, 2008). Deste modo, ao final dos anos 90, a única empresa estatal, a Rosneft, representava, em média, apenas 15% da produção nacional de petróleo. O envolvimento político do governo russo no setor de petróleo era passivo e distante (Goldman, 2008).

Ainda durante a década de 1990, os novos oligarcas energéticos da Rússia estruturaram suas operações de forma a reduzir significativamente as receitas fiscais do Estado, além de transferirem grandes quantidades de capital para o exterior, já que consideravam a produção de petróleo na Rússia pouco lucrativa (Hill, 2004). Afinal, a demanda por petróleo caía mais de 40% entre 1990 e 1995, principalmente pelo enfraquecimento da indústria nacional. Além disso, as exportações de petróleo foram limitadas pela precária situação do antigo sistema de dutos soviéticos. Realidade que fez com que os únicos lucros reais do setor energético estivessem no processo de refinamento. Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

Entre os anos de 1988 e 1998, a produção de petróleo russa caiu aproximadamente 50%, passando de mais de 11 milhões para cerca de 6 milhões de barris por dia (BPD) (Goldman, 2008). Grande parte dessa queda foi uma consequência da redução acentuada nos investimentos em perfuração de novos poços e em tecnologia para recuperação dos poços já esgotados (Hill, 2004) (Ver Figura 1).

Figura 1 - Produção de Petróleo e outros líquidos na Rússia (1992-2016)

Total Petroleum and Other Liquids Production - Russia



Fonte: (Energy Information Administration , 2018)

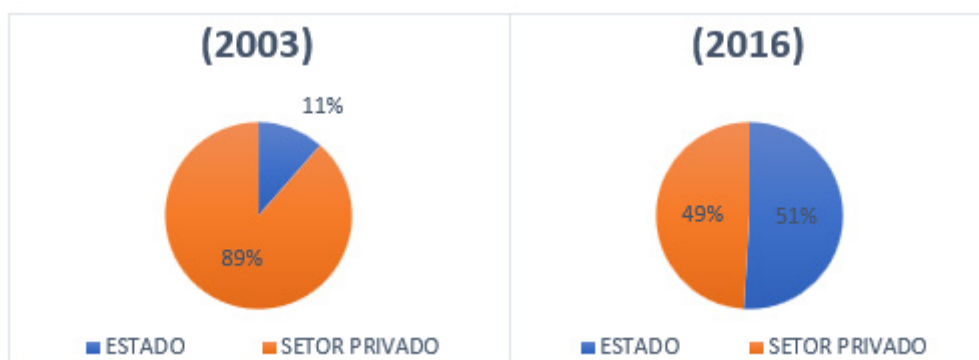
Em 2003, o setor petrolífero era dominado principalmente por quatro empresas privadas: Lukoil, Yukos, TNK-BP e Surgutneftgaz. O Estado controlava as demais empresas (Hashim, 2010). A reafirmação do controle do Estado russo sobre a indústria do petróleo só começou a ser percebida a partir do caso Yukos (2003-2004), que marcou o início de um processo de redistribuição de propriedades do setor petrolífero em favor do Estado (Hashim, 2010). Na ocasião, uma Câmara de Auditoria da Rússia questionou seriamente a legalidade no processo das privatizações ocorridas nos anos 90. O relatório produzido foi o ponto de partida para uma grande reorganização do setor.

Nesse sentido, em 2004 a Yukos foi dissolvida após desacordos fiscais e seus ativos foram adquiridos pela empresa estatal de petróleo Rosneft. A principal produtora de petróleo da Rússia foi estranhamente arrematada em um leilão em que havia apenas um concorrente. No final deste mesmo ano, a participação do Estado russo em empresas privadas de energia já havia aumentado de 11.5% para 38.9% (Hashim, 2010).

Em 2007, a Rosneft adquiriu a maioria dos outros ativos da Yukos na Rússia. Além disso, a

Rosneft arrematou, em leilões não transparentes, a participação de cerca de 77% na Yuganskneftgaz. A Gazprom também se aventurou no setor petrolífero. Dois anos antes a empresa adquiriu a Sibneft. Dois anos depois, ela tornou-se acionista majoritária do grande projeto de petróleo Sakhalim II, enquanto outros três acionistas (Shell, Mitsui e Mitssubishi Corp.), sob pressão significativa do Kremlin, reduziram sua participação no projeto em 50% em troca de indenizações (Hashim, 2010). Em 2013, a estatal Rosneft adquiriu parte significativa dos ativos da TNK-BP. Mais recentemente, em 2016, a mesma Rosneft adquiriu ações da Bashneft (sexta maior companhia de petróleo da Rússia). Deste modo, as empresas petrolíferas controladas pelo Estado (principalmente a Rosneft, a Gazprom Neft e a Gazprom) passaram a representar cerca de metade de toda a produção de petróleo da Rússia (Josefson & Rotar, 2018).

Gráfico 1 - Controle sobre o setor petrolífero russo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Controlando o Gás Natural

No período pós-soviético o setor de gás da Rússia tem sido amplamente dominado pela gigante Gazprom. A empresa russa detém quase um monopólio sobre a produção e um monopólio total sobre as exportações de gás via gasodutos. A Gazprom surgiu do Ministério da Indústria do Gás durante a era Gorbachev. O Ministro da pasta, Viktor Chernomyrdin, tornou-se o primeiro CEO da Gazprom em 1990. Curiosamente, Chernomyrdin foi primeiro-ministro durante o mandato presidencial de Yeltsin, a partir de 1993, e realizou várias reformas econômicas. No entanto, ele procurou proteger a Gazprom da reestruturação com base na necessidade de preservar seu poder (Goldman, 2008). Por conseguinte, manteve uma estrutura verticalmente integrada desde a produção até ao abastecimento. Porém, seu esforço não foi suficiente para evitar que quase 70%
Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

dos ativos da empresa caíssem nas mãos de oligarcas nos anos posteriores.

No entanto, para Vladimir Putin a Gazprom é uma entidade estatal que precisa ser controlada pelo Kremlin. A sua influência sobre a empresa foi bem sublinhada por Vladimir Milov, o Vice-Ministro da Energia em 2002. Na ocasião, Milov afirmou que Putin detinha o controle efetivo sobre a empresa e tomava todas as decisões-chave sobre a sua estratégia (Van de Graaf, et al., 2016). Ao chegar ao poder, Putin parece ter reconhecido que a Gazprom seria uma ferramenta poderosa. Para tanto, bastava substituir os dirigentes da empresa por camaradas leais e confiáveis - amigos com os quais já tinha trabalhado em seus dias na KGB ou no gabinete do prefeito de São Petersburgo, quando Putin dirigiu o escritório de assuntos internacionais da prefeitura local. (Goldman, 2008).

As mudanças, nesse sentido, começaram a ocorrer em junho de 2000. Na ocasião, Putin removeu Viktor Chernomyrdin⁰⁷ do posto de presidente do conselho da Gazprom. Ele o substituiu por Dmitri Medvedev, que também assumiu o cargo de chefe da Administração do Kremlin (em 2007 Putin escolheria Medvedev novamente, desta vez como seu sucessor para presidente da Rússia.). Medvedev já havia trabalhado no gabinete do prefeito de São Petersburgo ao lado de Putin (Bilgin, 2011).

A partir de então, a Gazprom começou a adquirir uma importante dimensão política, tornando-se a maior empresa da Rússia. Hoje ela representa o maior complexo industrial do mundo: suas subsidiárias possuem os maiores campos de gás (incluindo Urengoy Gazprom, Yamburgaze Nadym) e preside o sistema de dutos mais longo do planeta (Ghaleb, 2011). A participação da companhia nas reservas globais é de 17%, enquanto na Rússia, domina 72% dessas reservas. Assim, responde por 11% e 66% da produção global e nacional, respectivamente (Gazprom, 2018). Também é a maior produtora e exportadora de gás natural liquefeito (GNL) da Rússia (Gazprom, 2018).

No entanto, seria enganoso caracterizá-la como uma empresa puramente estatal. No final dos anos 90 o Estado russo tinha uma participação de 36% na empresa. Em 2005, a Gazprom foi alvo de intensas investidas do Estado. Este, adquiriu 51% das ações da estatal, o que passou a representar, de fato, o controle majoritário da companhia (Hill, 2004). As estreitas relações com

⁰⁷ Viktor Stepanovich Chernomyrdin foi primeiro-ministro russo entre 1992 e 1998, o segundo homem mais influente dentro do círculo de Boris Yeltsin, além de fundador da companhia Gazprom.

a classe política também influenciaram as preferências legislativas da empresa. Em 2006, a Rússia legalizou o monopólio de exportação da Gazprom. Desde 2006, toda a exportação de gás natural e até de GNL está sujeita a um monopólio total da empresa ou de suas subsidiárias (Maness & Valeriano, 2015).

No que concerne às exportações, cerca de 68% de todo o gás exportado pela Rússia é enviado para a Europa - com a Alemanha e a Turquia sendo os principais consumidores (Gazprom, 2016). A Gazprom possui o Sistema Unificado de Abastecimento de Gás (*Unified Gas Supply System* - UGSS), que possui a exclusividade na exportação de gás natural canalizado. Quanto às exportações de GNL, em 2017 o volume agregado atingiu quase 24,5 milhões de metros cúbicos, 9,5% a mais que em 2016 (Josefson & Rotar, 2018).

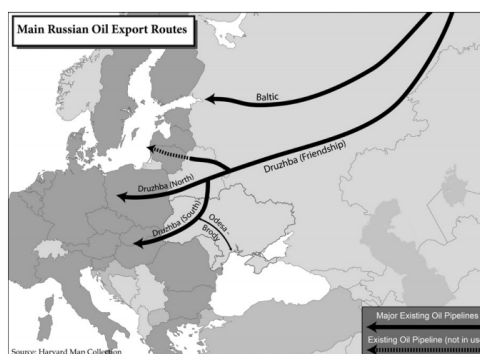
Não obstante, ao contrário de países como os Estados Unidos, onde os proprietários normalmente possuem direitos minerários sobre a propriedade privada, o Estado russo é o único proprietário de todos esses direitos em toda a federação. Cada vez mais, ele atribui os direitos de desenvolver esses recursos para organizações nas quais ele é proprietário absoluto ou tem participação majoritária. Ele usa o poder tributário do Estado para incentivar o desenvolvimento de recursos, mas sempre por períodos limitados, após os quais o acordo não pode ser renovado. Desta forma, tem atraído grandes corporações globais de energia para abrir novos campos em regiões tão difíceis como o Oceano Ártico (Tsygankov, 2014)

Uma das vantagens dos recursos energéticos da Federação Russa é a ampla diversificação de suas fontes de energia. Os combustíveis são encontrados a partir do Mar Cáspio para o Oceano Ártico e do Mar Branco para o Oceano Pacífico. Uma vantagem estratégica é que eles estão localizados razoavelmente próximos de mercados importantes dependentes de energia e politicamente estáveis. Uma desvantagem é que sua ampla distribuição muitas vezes torna difícil obter os produtos finalizados onde e quando eles são necessários. Como resultado desses fatores opostos, a Rússia tornou-se extremamente proficiente na construção de dutos em condições geográficas que variam do gelo aos desertos (Tsygankov, 2014).

O comércio de trânsito é um fator crítico na competição por vantagens econômicas relativas, especialmente quando rotas de trânsito alternativas são inviáveis por razões geográficas, técnicas ou contratuais. Além disso, esse tipo de controle é fundamental para a utilização de interrupções no abastecimento de energia nos países alvos da arma energética.

Na Ásia Central, a Rússia mantém uma série de vantagens geopolíticas que fortalecem sua posição mesmo após a queda da URSS: laços estreitos com alguns líderes vizinhos, grande quantidade de russófonos nas áreas adjacentes e a infraestrutura física construída durante a era soviética, principalmente a estrutura de transporte de energia – gasodutos e oleodutos. No entanto, a desintegração da União Soviética acabou segmentando o transporte de recursos energéticos com muitas fronteiras políticas, fato que tornou a Rússia dependente de gasodutos estrangeiros para alcançar os mercados da Europa Central e Ocidental (Orttung & Perovic, 2009). Os gasodutos e oleodutos russos tem como principal destino a Europa (Ver Figura 2).

Figura 2 - Principais Rotas de Exportação de Petróleo



Fonte: Harvard Map Collections *apud* (BALMACEDA, 2013)

Os governos dos países de trânsito, através dos quais muitos desses oleodutos e gasodutos operam, têm posições políticas variadas sobre as pretensões de Moscou. Assim, a dependência russa em relação aos países trânsito e a conseguinte busca por autonomia do Kremlin, criou uma relação instável do país com muitos de seus vizinhos (Fuser, 2013).

Durante a primeira década do século XXI havia poucas alternativas aos dutos operados pela Rússia para o carregamento de petróleo e gás da Ásia Central para a Europa. Vale salientar

que a criação de novos dutos de transporte requer altos investimentos em infraestrutura (Junior, et al., 2016). Embora existam outras alternativas⁰⁸, o transporte que utiliza gasodutos e oleodutos é significativamente mais eficiente e menos oneroso a longo prazo. Os dutos são essenciais para o transporte de produtos de energia em grandes distâncias. No entanto, sofrem com a falta de flexibilidade em relação às suas rotas e destinos finais. Sua inflexibilidade em uma esfera política em constante mudança tem sido o ponto focal de uma série de conflitos entre a Rússia e a EU, uma vez que as receitas de petróleo e gás representam mais da metade das receitas do orçamento federal russo e mais de 70% do total das exportações do país (Jones & Steven, 2014). Portanto, qualquer risco para o monopólio russo de transporte de energia é visto pelo Kremlin como uma questão de interesse nacional.

A dependência russa de países politicamente hostis é uma preocupação constante do governo Putin, e tem sido frequentemente abordada por grandes projetos de infraestrutura energética que visam contornar os países trânsito hostis aos interesses de Moscou. Os exemplos mais claros desses projetos de infraestrutura são o South Stream e o Nord Stream. Ambos servem como meios para a Rússia contornar a Ucrânia, Bielorrússia, Polônia ou a região do Báltico, e chegar mais diretamente à Europa Central e Ocidental. A lógica econômica por trás de muitos desses projetos é fraca, mas os altíssimos custos são contrastados com benefícios políticos inegáveis, principalmente na perspectiva de uma maior autonomia. O desenvolvimento dos projetos South Stream e Nord Stream foi em grande parte motivado por objetivos políticos.

Em 2006 e 2009 fricções políticas entre Rússia e Ucrânia resultaram na interrupção do fornecimento de gás russo aos ucranianos. Em consequência, uma parte significativa da Europa também teve seu fornecimento interrompido, haja vista que a Ucrânia é o principal corredor de transporte por dutos para a Europa. Após essas experiências traumáticas, a União Europeia passou a procurar diversificar as importações de energia. Uma das alternativas foi apoiar a construção do gasoduto Nabucco (Ver Figura 3).

⁰⁸ No caso do gás, este pode ser convertido em GNL e transportado por caminhões ou navios, assim como o petróleo. Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

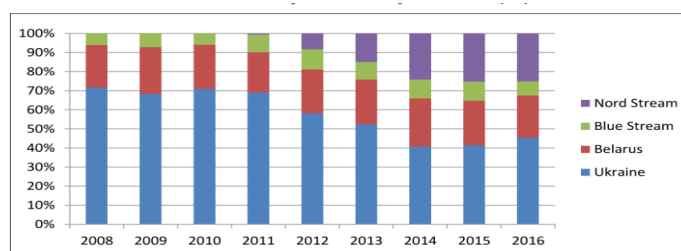
Figura 3 - Projeto Nabucco



Fonte: (Bankwatch Network, 2010)

O Projeto Nabucco previa a construção de uma rede de dutos com uma extensão de 3.300 km. O custo da obra era estimado em 8 bilhões de Euros (Bankwatch Network, 2010). A função do Nabucco seria transportar gás natural da Ásia Central, do Mar Cáspio e do Oriente Médio até a Europa Ocidental. Como pode ser visto na (Figura 4), o Nabucco foi projetado para passar pela Turquia, Bulgária, Romênia, Hungria e Áustria. A proposta tinha como objetivo diminuir a participação da Rússia no mercado energético da UE, diminuindo a sua vulnerabilidade em futuras disputas energéticas russas (Larsson, 2006).

Figura 4 - Exportação de Gás Natural Russo por Rota (%)



Source: Gazprom, NESF calculations (2017).

Fonte: (Fernandes & Rodrigues, 2017)

O projeto Nabucco representou um grande desafio para os interesses da Rússia. Como já discutido, a Gazprom obtém a maior parte de sua receita de clientes europeus, e o sucesso nas exportações de energia desempenha um papel importante no crescimento da economia russa. Além disso, o Kremlin obtém uma porcentagem significativa de sua receita anual dos impostos que

a Gazprom paga. Portanto, a possibilidade de redução da demanda europeia ameaça diretamente a estabilidade econômica e política da Rússia. É principalmente por essa razão que a Rússia propôs um concorrente para o projeto Nabucco: o projeto South Stream (McNabb, 2016).

Sendo assim, para combater a concorrência das antigas repúblicas na região do Mar Cáspio, em 2007, a Rússia anunciou planos para construir seu próprio gasoduto através do chamado “corredor de gás do Sul”. O projeto South Stream foi elaborado para transportar 63 bilhões de metros cúbicos por ano. A rota sairia do Mar Negro e passaria por Bulgária, Sérvia, Hungria e Áustria, eliminando assim problemas de trânsito pela Ucrânia (McNabb, 2016).

No entanto, a anexação russa da Criméia e as consequentes sanções econômicas do Ocidente contra o Kremlin, acabaram mudando o cronograma. Em uma conferência conjunta realizada em Ancara - em dezembro de 2014 - Vladimir Putin e o presidente turco Recep Erdoğan, anunciaram o cancelamento do projecto South Stream da Gazprom e a sua substituição pelo Projeto Turkstream. O novo projeto é muito similar ao anterior - segue uma rota semelhante à South Stream por cerca de dois terços da sua rota *off-shore*, mas agora como o destino final em Tharce (no oeste da Turquia) em vez da Bulgária (Ver Figura 5). Como compensação por se tornar um Estado trânsito, a Rússia aumentou o desconto no fornecimento de gás para a Turquia, de 6% para 15% (McNabb, 2016). O projeto Turkstream, no momento da finalização desta pesquisa, ainda está em construção.

Figura 5 - Projeto Turkstream

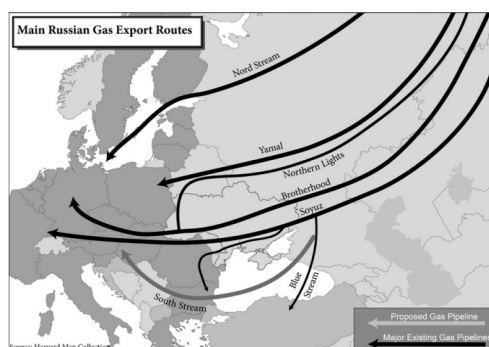


Fonte: (South Stream, 2018)

No final, a Rússia acabou vencendo a guerra dos dutos. O Nabucco nunca saiu do
Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

papel. Evidências indicam que o enfraquecimento do projeto Nabucco é devido às suas próprias contradições. Ou seja, tinha a ver com o fato de que era economicamente inviável e popular apenas por razões políticas (Skalamera, 2018). Assim, estima-se que a Rússia continuará sendo a principal detentora das fontes e rotas de abastecimento de gás natural para o continente europeu nos próximos anos (Skalamera, 2018) (Ver Figura 6).

Figura 6 - Principais Rotas de Exportação de Gás Natural (Existentes e Propostas)



Fonte: Harvard Map Collections *apud* (Balmaceda, 2013)

Como parte de seu esforço para monopolizar dutos, a Rússia emprega uma variedade de ferramentas para bloquear a construção de dutos alternativos, como o Nabucco, que serviria o mesmo mercado que o South Stream (Orttung & Overland, 2011). Outra estratégia utilizada pelo Kremlin para assegurar o controle sobre as rotas de transporte de energia é através da aquisição de participação majoritária de ativos de energia, como instalações de trânsito nas antigas repúblicas soviéticas. Moscou utiliza a dependência energética destas para negociar *swaps*⁰⁹ de ativos de dívida. A Moldávia é um excelente exemplo disso. Sofrendo dívidas de energia para com a Gazprom (em 1996 era de US \$ 332,6 milhões), em novembro de 1998 a Moldávia cedeu cerca 50% de sua rede de distribuição de gás à Gazprom como forma de pagamento (Stegen, 2011). Nesses termos, a Rússia hoje tem considerável controle sobre as rotas de transporte de energia para seus Estados clientes. O país envia seus recursos energéticos por uma rede de gasodutos e oleodutos que são os maiores do planeta.

⁰⁹ Acordo para duas partes trocarem o risco de uma posição ativa (credora) ou passiva (devedora), em data futura, conforme critérios preestabelecidos.

Considerações finais

A ascensão de Vladimir Putin, em 2000, criou uma Rússia muito diferente daquela liderada por Boris Yelstin. As metas declaradas por ele de restabelecer a Rússia como uma grande potência geopolítica capaz de efetivamente contrapor e conter a influência crescente da OTAN e da União Europeia, forçaram a elite governante do país a avaliar pragmaticamente seus pontos estratégicos. A fraqueza relativa das forças econômica e militar da Rússia, em comparação com a aliança transatlântica, forçou sua atual liderança a se concentrar na energia como fonte de crescimento econômico e alavancagem da política externa.

Concomitantemente, a chegada de Putin ao Kremlin foi acompanhada de um aumento acentuado nos preços do petróleo. Este fato impulsionou a economia russa e também sua capacidade de gastar em uma série de áreas, especialmente a defesa. As receitas da exportação de petróleo e gás saltaram de US \$ 53 bilhões em 2000 para US \$ 330 bilhões em 2014 (embora isso tenha diminuído com a queda subsequente nos preços do petróleo). O aumento das receitas energéticas foi crucial para garantir um crescimento notável na economia russa. À medida que as capacidades econômicas do país melhoravam, a Rússia procurava cada vez mais exercer seu poder crescente fora de suas fronteiras.

Assim, as principais orientações da política energética russa foram elaboradas pela Administração Presidencial no contexto da gestão dos recursos minerais, que em contraste com a posição do Kremlin no setor da energia durante os anos 90, implicaram no estabelecimento de níveis mais firmes de controle estatal sobre os recursos energéticos. A poderosa capacidade de suas reservas fez o país emergir como um *player* cada vez mais importante nos mercados globais de energia - devido à sua posição como um importante fornecedor de petróleo e gás natural, particularmente para a Europa.

Para defender sua força energética, a Rússia passou a gerar esforços para manter o maior número possível de parceiros dependentes de suas fontes de energia. Assim, essa vulnerabilidade poderia ser manipulada pelo Kremlin para fins políticos específicos. Um componente fundamental dessa estratégia foi o controle de dutos e de instalações de energia nos países vizinhos. A Rússia

Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

tentou controlar gasodutos na Polônia, Belarus, Ucrânia e nos Estados bálticos que transportam petróleo e gás da Rússia para outros países. Como não conseguiu, Moscou buscou construir rotas alternativas contornando tais países. Os gasodutos North Stream, que atravessa o Mar Báltico e liga diretamente Rússia e Alemanha, e o TurkStream, que vai diretamente para a Turquia através do Mar Negro, são exemplos dessa estratégia. Ao mesmo tempo, Moscou buscou controlar os gasodutos através de seu próprio território, que transporta petróleo e gás dos países do Cáspio e da Ásia Central, e trabalha duro para garantir que esses países não encontrem rotas alternativas de exportação. Ademais, entre 2005-2007, através da Gazprom, a Rússia aumentou significativamente suas participações em empresas de distribuição de energia e infraestrutura nos países da sua vizinhança.

Os preços altos da energia e a otimização do Estado russo no espectro de gestão dos seus recursos energéticos, criou um cenário de relativa estabilidade, com períodos de grande crescimento econômico no início do século. O fundo bilionário de estabilização, tem sido crucial nos períodos de baixas nos preços da energia, e durante as sanções comerciais aplicadas pelo Ocidente após a anexação da Criméia, em 2014. Assim, Moscou tem evitado os choques dramáticos das quedas em sua receita, mantendo certa estabilidade política e econômica, que tem servido, entre outras coisas, para turbinar as receitas do seu sistema de defesa. Este fato tem possibilitado o envolvimento cada vez maior do país em questões militares, como o apoio à Síria e a anexação da Criméia.

Portanto, a Rússia está mais forte, mais armada, mais respeitada. Foi bem-sucedida a vencer a guerra dos dutos, mantendo, pelo menos por um tempo razoável, sua posição prioritária de fornecimento de gás e petróleo para o continente europeu, onde se posicionam vários membros da OTAN e União Europeia. Se a volta do crescimento nos preços internacionais da energia se concretizar, sua economia tenderá a melhorar, elevando suas receitas e sua capacidade de investir nos pilares do poder nacional.

- FERNANDES, C. P.; RODRIGUES, T. F. 2017. *Geopolitics of Energy and Energy Security*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- FRIEDMAN, G. 2012. *A Próxima Década*. Ribeirão Preto: Novo Conceito.
- FUSER, I. 2013. *Energia e Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva.
- GAZPROM. 2016. 2016 Annual Report, Moscou: s.n.
- GAZPROM. 2018. About Gazprom. Disponível em: <http://www.gazprom.com/about/> Acesso em: 20 Maio 2019.
- GHALEB, A. 2011. *Natural Gas as an Instrument of Russian State Power*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- GLOBAL TRADE TRACKER. 2017. Global Trade Tracker. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database> Acesso em: 12 Mar. 2019.
- GOLDMAN, M. I. 2008. *PETROSTATE - Putin, Power, and the New Russia*. New York: Oxford University Press.
- GRIGAS, A. 2012. *Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States*, s.l.: s.n.
- HASHIM, S. M. 2010. Power-loss or power-transition? Assessing the limits of using the energy sector in reviving Russia's geopolitical stature. *Communist and Post-Communist Studie*, p. 263–274.
- HILL, F. 2004. *Energy Empire - Oil, Gas and Russia's Revival*, London: s.n.
- IEA, 2014. *Energy Supply Security 2014*, s.l.: s.n.
- JONES, B. D.; STEVEN, D., 2014. *The Risk Pivot - Great Powers, International Security and Energy Revolution*. Washington: Brookings Institution Press.
- JOSEFSON, J.; ROTAR, A., 2018. Oil and gas regulation in the Russian Federation: overview. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-527-3028?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&-firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-527-3028?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&-firstPage=true&bhcp=1) Acesso em: 20 Abr. 2019.
- Pinto Junior, H. Q. et al. 2016. *A Economia da Energia - Fundamentos Econômicos, Evolução Histórica e Organização Industrial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- KAPLAN, R. D. 2013. *A Vingança da Geografia - A construção do mundo geopolítico a partir*

- da perspectiva geográfica. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- KUHRT, N.; FEKLYUNINA, V. 2017. Assessing Russia's Power - A Report, London: s.n.
- LARSSON, R. L. 2006. Russia Energy Policy - security dimensions and Russia's reliability as a energy supply. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- MANESS, R. C.; Valeriano, B. 2015. Russia's Coercive Diplomacy: Energy, Cyber, and Maritime Policy as New Sources of Power. London: Palgrave.
- MCNABB, D. E. 2016. Vladimir Putin and Russia's Imperial Revival. New York: Taylor & Francis Group.
- MEARSHEIMER, J. J.. 2014. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. New York: Council on Foreign Relations.
- NORWICH UNIVERSITY. 2017. Consequences of the Collapse of the Soviet Union. Disponível em: <https://graduate.norwich.edu/resources-mah/articles-mah/consequences-of-the-collapse-of-the-soviet-union/> Acesso em: 15 Maio 2019.
- ORTTUNG, I.; PEROVIC, J. 2009. Energy and the transformation of International Relations: Toward a new producer-consumer framework. London: Oxford Institute for Energy Studies.
- ORTTUNG, R. W.; OVERLAND, I. 2011. A limited toolbox: Explaining the constraints on Russia's foreign energy policy. *Journal of Eurasian Studies*, Volume 02, pp. 74-85.
- PIROG, R. 2007. CRS Report for Congress: Russian Oil and Gas Challenges. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33212.pdf> Acesso em: 15 Fev. 2019.
- PUTIN, V. V. 2006. Vladimir Putin's Academic Writings and Russian Natural Resources Policy - Mineral Natural Resources in the Strategy for Development of the Russian Economy. *Problems of Post-Communism*, 53(1), pp. 48-54.
- RUTLAND, P. 2018. The Political Economy of Energy in Russia. Em: S. Raszewski, ed. *The International Political Economy of Oil and Gas*. Londres: Palgrave Macmillan.
- SEGRILLO, A. 2015. De Gorbachev a Putin - A saga da Rússia do socialismo ao capitalismo. Curitiba: Editora Prismas.
- SKALAMERA, M. 2018. Revisiting the Nabucco Debacle. *Problems of Post-Communism*, 65(1), pp. 18-36.
- Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

- SOUTH STREAM. 2018. The TurkStream Offshore Pipeline. Disponível em: <http://www.south-stream-transport.com/> Acesso em: 22 Jan. 2020.
- STEGEN, K. S. 2011. Deconstructing the "energy weapon": Russia's threat to Europe as a case study. *The Journal Energy Policy*, Agosto, 39(10), pp. 6505-6513.
- TSYGANKOV, A. P. 2014. *The State Strong in Russia - development and crises*. London: Oxford University Press.
- Van de Graaf, T. et al. 2016. *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy*. London: Palgrave Macmillan UK.
- VISENTINI, P. F. 2015. *O Caótico Século XXI*. Rio de Janeiro: Alta Books.
- WORKMAN, D. 2018. Russia's Top 10 Exports. Disponível em: <http://www.worldstopexports.com/russias-top-10-exports/> Acesso em 15 Agosto 2019.
- YERGIN, D. 2014. *A busca - energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno*. Rio de Janeiro: Intrínica.

IMPLICAÇÕES METODOLÓGICAS DO PLURALISMO TEÓRICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Pedro Henrique Mota de Carvalho⁰¹

Resumo

No artigo analisa-se o debate sobre o Pluralismo Teórico nas Relações Internacionais, que preconiza a combinação de diferentes pressupostos e conceitos para explicar fenômenos da política internacional. Críticos do Pluralismo Teórico apontam a disseminação de testes simplistas de hipóteses, a dificuldade de acumulação teórica e imprecisão sobre os limites explicativos de cada teoria. Argumentamos que o teste simplista de hipóteses, com ênfase no uso de estatística inferencial, acarreta também na generalização de regras, procedimentos e concepção sobre causalidade compatíveis apenas com métodos quantitativos. Propomos que o debate sobre o Pluralismo Teórico leve em conta as diferenças epistemológicas entre modelos quantitativos e qualitativos quanto ao efeito médio da variável independente, causas necessárias e suficientes e viés de seleção de casos.

Palavras-chave: Pluralismo Teórico; causalidade; viés de seleção.

Abstract

This paper analyses the Theoretical Pluralism in International Relations, which sought the combination of different assumptions and concepts to explain a wide range of international politics issues. Critics of Theoretical Pluralism highlight the spread of simplistic hypothesis tests, the difficulty of theoretical accumulation and imprecision about the explanatory limits of each theory. We argue that the simplistic hypothesis test, with an emphasis on the use of inferential statistics, also leads to the generalization of rules, procedures and conception about causality compatible only with quantitative methods. We propose that Theoretical Pluralism should take into account the epistemological differences between quantitative and qualitative models regarding the average effect of the independent variable, necessary and sufficient causes and case selection bias.

Keywords: Theoretical Pluralism; Causality; Selection Bias.

01 Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (UNICAMP, UNESP, PUC-SP). Mestre em Ciência Política (PPGCP – UFPE). Pesquisador do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI - UNESP). Bolsista CAPES - Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

Introdução

O pluralismo teórico é apontado como alternativa aos Grandes Debates que caracterizam as Relações Internacionais. Um aspecto central da crítica feita pelos teóricos do pluralismo é a noção de esgotamento da disciplina: o embate entre as diversas tradições foi necessário para definir os contornos ontológicos e epistemológicos de cada teoria, mas não produziu síntese ou paradigma comum. O resultado seria o engessamento, ou seja, a continuidade das discussões sobre os melhores pressupostos teóricos, prescindindo da operacionalização de conceitos e produção de trabalhos que proporcionem inferências. (Lake, 2013; 2010)

Os teóricos do pluralismo admitem os problemas da acumulação teórica e incompatibilidade epistemológica (Katzenstein, 2010; Checkel, 2013). Os críticos argumentam que o pluralismo levará também ao teste simplista de hipóteses (Mearsheimer; Walt, 2013) e dará continuidade ao processo de fragmentação (Dunne, 2013) e "reificação" da disciplina de Relações Internacionais (RI). (Levine; Barder, 2014)

Neste artigo buscamos explorar questões metodológicas apontadas em Mearsheimer e Walt (2013) e de forma detida o problema do viés de seleção. Nosso objetivo com a ilustração do debate metodológico nesse tema é argumentar que o pluralismo teórico poderá ter como consequência o acirramento do debate entre as tradições quantitativista e qualitativista. Comparando com o debate em curso na Ciência Política, ressaltamos que o risco do pluralismo teórico é ensejar um tipo de reificação em que se naturalizam os critérios metodológicos particulares à tradição quantitativista. Mais que simplesmente preconizar a empiria e a produção de inferências, ressaltamos que é necessário levar em conta as diferenças dos modelos quantitativos – voltados para o efeito médio sobre a variável dependente – e qualitativos – baseados na lógica de necessidade e suficiência – na construção de um projeto pluralista para a disciplina.

O conceito de pluralismo teórico

Teóricos do pluralismo pretendem caracterizá-lo não como uma nova teoria e sim como um espaço ou instância intelectual para combinação pragmática de conceitos de diversas tradições e produção de inferências sobre o mundo real (Checkel, 2013). Embora não haja nenhuma opção pré-determinada sobre os tipos de conceitos e teorias mobilizadas, a opção por explicar problemas do *mundo real* sugere o viés positivista da abordagem (Lake, 2013).

Além do pragmatismo, outra virtude atribuída ao pluralismo é sua parcimônia. Apesar de admitir que a combinação de vários conceitos possa criar a possibilidade de inconsistências, teóricos do pluralismo pretendem ser essa a alternativa à abordagem fracassada dos grandes debates, que buscou o consenso entre teorias com fundamentos antagônicos. A intenção seria ampliar a capacidade explicativa ao diminuir a abrangência de cada teoria, de modo a tornarem-se de *médio alcance*.

Conforme Katzenstein e Sil (2010), teorias de médio alcance são definidas quanto à amplitude do contexto que se aplicam. Isto é, essas teorias pretendem explicar *apenas* problemas específicos, como abertura comercial (Gourevitch, 1977), guerras civis (Lyall, 2009; 2010) ou difusão internacional de normas (Morin; Gold, 2014). O motivo para esse *trade off* é a causalidade, sendo teorias com caráter instrumental, voltadas exclusivamente para as relações de causa e efeito propostas em distintas teorias e conhecer quais possuem maior capacidade explicativa. A perda na capacidade de generalização seria compensada por uma imersão maior nos casos selecionados, e, especialmente, no abandono da abstração em favor da elaboração de inferências multi-causais. (Katzenstein; Sil, 2010)

Ao lidar com variáveis explicativas e conceitos diversos entre si, as teorias de médio alcance incorrem no risco de se tornarem inconsistentes. É possível a submissão entre teorias, de modo que uma delas seja somente acessória de outra com maior peso na análise. A síntese, valorizada em abordagens dialéticas, é outro risco para o pluralismo. As teorias de médio alcance não buscariam a produção de um todo novo e diferente e sim o teste de proposições causais já elaboradas (Katzenstein; Sil, 2010).

É necessária, então, a definição do *domínio de aplicação* de cada teoria, determinando quais as diferentes variáveis melhor se adequam e como se encaixam na explicação do fenômeno. Também é preciso identificar, no período histórico selecionado, os momentos nos quais uma variável pode importar mais que outra – ou seja, o *sequenciamento temporal*. (Checkel, 2013) (Santana; Galdino Neto; Carvalho, 2017).

Expomos um exemplo de aplicação dessas considerações teórico-metodológicas, comentando o desenho de pesquisa pensado por Morin e Gold (2014). O trabalho aborda a difusão de normas no Regime Internacional de Propriedade Intelectual através de uma concepção pluralista. O principal objetivo é explicar como se dá a difusão de normas considerando os interesses conflitantes entre difusores (EUA e demais países desenvolvidos) e receptores de normas internacionais (países em desenvolvimento). Para explicar a difusão no regime assimétrico de propriedade intelectual, os autores apontam para quatro mecanismos específicos de difusão: contratualização, competição regulatória, coerção e socialização.

Para fins desse trabalho, nos concentraremos nas duas últimas variáveis. Na literatura especializada, a coerção é apontada em diversos trabalhos teóricos e modelos empíricos como fator explicativo da maior proteção nos países em desenvolvimento. Os autores consideram que no contexto de assimetria de interesses, a coerção pode alterar as preferências dos atores ao aumentar os custos da não conformação. No trabalho foi apontado que a capacidade explicativa da coerção é limitada: embora garanta a aceitação por atores chave, sanções econômicas não foram aplicadas de forma homogênea entre todos os países em desenvolvimento e apenas em parte do período analisado. (Morin; Gold, 2014)

Para complementar a explicação, os autores adicionaram outras variáveis, sendo a socialização a que escolhemos nos deter. A lógica dessa variável consiste em assumir que a maior interação levaria os governantes e legisladores a se comprometerem com uma agenda dos países difusores, subestimando os custos da adoção de normas.

Especificando o *domínio* de cada variável, o trabalho apontou que o cálculo de custos e benefícios para adoção de normas seria modificado por formas distintas como coerção e socialização. Os resultados também apontam para o *sequenciamento temporal* da influência dessas variáveis, sendo a coerção mais importante para adoção de normas no período imediato após a efetivação do acordo

Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) e a socialização como tendo um papel de crescente importância ao longo do período. (Morin; Gold, 2014)

Mais que justificar a validade das teorias de médio alcance, parte do argumento consiste também em evidenciar suas capacidades, contrapondo-se ao modo *monocausal* do fazer científico nas RI. Partindo da experiência prática, isto é, a partir da observação da complexidade dos fenômenos, depreende-se a premissa de que não seria possível produzir inferências a partir de uma única relação causal. As teorias de RI seriam reducionistas devido ao alto grau de abstração dos conceitos utilizados, como a relação entre os conceitos de anarquia e auto-ajuda no neorrealismo estrutural (Lake, 2011)⁰². A disseminação de teorias formadas a partir de variáveis mensuráveis e hipóteses testáveis poderiam trazer a disciplina para mais próximo da empiria. (Katzenstein; SIL, 2010)

Além do risco da sujeição entre distintas variáveis, outros problemas são a perspectiva de acumulação teórica e a incompatibilidade epistemológica. O primeiro consiste na perda de paradigmas para a disciplina. Embora os grandes debates apontem para clivagens teóricas importantes, a existência de tradições teóricas oferece um nível mínimo de concordância quanto aos pressupostos ontológicos e epistemológicos a serem assumidos. Ao combinar diversas hipóteses de teorias distintas, é possível uma maior imersão nos casos e provavelmente uma explicação mais complexa. Porém, a heterogeneidade dos desenhos de pesquisa torna pouco claro como os resultados poderão ser agrupados em um corpo teórico próprio.

O problema da perda de um referencial paradigmático é ilustrado por Mearsheimer e Walt (2013). Os autores comentam uma série de trabalhos efetuados por Jason Lyall sobre o conflito russo-checheno. Em um primeiro estudo, Lyall (2009) investigou a efetividade das táticas que utilizam o uso convencional-indiscriminado da força e táticas de insurgência-contrainsurgência no conflito da Chechênia. Os resultados obtidos sugerem que o uso convencional da força pelo exército russo diminuiu a frequência de episódios insurgentes na Chechênia. (Lyall, 2009)

Um segundo trabalho, Lyall e Wilson (2009) encontram como resultado o oposto: o uso convencional da força, através de bombardeios indiscriminados pelo exército russo, foi ineficiente

⁰² Lake (2011) aponta que a partir dos dois conceitos é impossível prever a que estados formarão balanças de poder contra estados percebidos como mais fortes. A anarquia e o princípio da auto ajuda também levam a possibilidades exatamente opostas (bandwagoning) ou substancialmente diferentes (organizações de segurança coletiva). A crítica do autor consiste em argumentar que os pressupostos da teoria são indeterminantes, ou seja, não levam a uma condição necessária de conflito e balanceamento de poder. (Lake, 2011)

na contra insurgência. O estudo ainda sugere uma correlação positiva entre o nível de mecanização dos exércitos e a probabilidade de derrota em campanhas de contra insurgência. (Lyall; Wilson, 2009). Em um terceiro estudo, Lyall (2010) expõe um resultado que confirmaria a ineficiência do uso de táticas indiscriminadas, sendo forças contra insurgentes formadas por combatentes chechenos as mais efetivas na prevenção de ataques. (LYALL, 2010)

Mearsheimer e Walt (2013) chamam atenção para o fato de que, embora os dois últimos estudos pareçam encontrar resultados compatíveis, o primeiro sugere um resultado que Lyall não retoma posteriormente. No primeiro estudo é a força convencional a mais apropriada para lidar com a insurgência e, paradoxalmente, são as forças de contra insurgência as mais efetivas nessa atividade no segundo e terceiro estudo. O problema de acumulação teórica surge na medida em que Lyall teria considerado suficiente apontar a significância estatística nos estudos subsequentes, tendo a ausência de um *framework* desobrigado a refutar o seu próprio trabalho original. (Mearsheimer; Walt, 2013)

Teóricos do pluralismo, por seu turno, não consideram que a acumulação teórica adquira contornos específicos com as teorias de médio alcance. Katzenstein e Sil (2010) atribuem ao estado da arte das RI um problema crônico de acumulação teórica devido à ênfase em pertencer a uma tradição teórica específica. A percepção de acumulação seria restrita aos que compartilham das mesmas preferências teóricas, portanto, fundamentalmente enviesada. (Katzenstein; Sil, 2010). Lake (2011) acrescenta que a sistematização dos trabalhos não só se restringe às tradições, como se limita aos autores que comungam do *syllabi*: aqueles que tem suas agendas de pesquisa conformadas aos textos canônicos da disciplina. (Lake, 2011)

A incompatibilidade epistemológica figura como segunda questão. Um grande desafio colocado em teorias de médio alcance consiste na mobilização de variáveis que com pressupostos epistemológicos diferentes. Conforme advogam os teóricos do pluralismo, teorias de médio alcance seriam possíveis para quadros teóricos positivistas e “interpretativistas” indistintamente.

Porém, quando tratam da elaboração de teorias de médio alcance a partir de ramos “interpretativistas”, a abordagem dos teóricos do pluralismo consiste em apontar para necessidade de maior deliberação quanto às suas possibilidades. Estudos concluem ser necessário maior reflexão metateórica para garantir com que domínios apropriados para teorias “interpretativistas” sejam

definidos. (Checkel, 2013) (Katzenstein; Sil, 2010) (Santana; Galdino Neto; Carvalho, 2017).

Nota-se, porém, a constante referência nos trabalhos à *inferência causal* e à exclusividade da epistemologia positivista nos exemplos de teorias de médio alcance. No exemplo que utilizamos para ilustrar os domínios de aplicação e sequenciamento temporal, o trabalho de Morin e Gold (2014), o argumento causal utilizado para a variável da socialização seria provavelmente rejeitado por teóricos construtivistas⁰³.

As críticas ao pluralismo

Além dos problemas da acumulação teórica e compatibilização epistemológica admitidos pelos próprios teóricos do pluralismo, outras questões de igual peso surgem com os críticos dessa abordagem. Em um dos artigos mais citados, Mearsheimer e Walt (2013) fazem uma análise sobre a ascensão do pluralismo, e, embora considerem a validade das teorias de médio alcance, argumentam que orientar a disciplina para essa direção terá como consequência a diminuição do papel da teoria na produção científica e a disseminação dos testes “simplistas” de hipóteses.

Os autores discordam fundamentalmente dos teóricos do pluralismo quanto ao papel dos próprios debates teóricos nas RI. De forma simplificada, a crítica deles assume duas dimensões: uma problematiza do ponto de vista científico e outra do ponto de vista institucional acadêmico.

Do ponto de vista científico a visão dos teóricos do pluralismo, em particular de Lake (2011; 2013), desconsidera o real papel da teoria. O aparente engessamento dos grandes debates nas RI não retira os atributos essenciais da teoria no processo de produção do conhecimento científico. As teorias proporcionam uma série de atividades reconhecidamente acadêmicas, como: modificação da forma de olhar para o objeto; capacidade de predição e informar a ações a serem tomadas; interpretação crítica sobre eventos passados; diagnóstico de problemas políticos e avaliação de desempenho; arregimentação de fatos aparentemente dispersos e novos; e a capacidade exclusiva de formular hipóteses. (Mearsheimer; Walt, 2013)

⁰³ A ideia em Morin e Gold (2014) é de que a maior socialização, mensurada pela participação em programas de assistência técnica, modifica a preferência dos atores ao afetar o cálculo de custos e benefícios dos tomadores de decisão. O argumento causal, então, sugere a coincidência entre interação e socialização. Conforme estruturado, a decisão dos atores é, no limite, explicada por um cálculo racional e não ao estabelecimento de uma instituição social que molda as expectativas e o comportamento decorrente dos estados. (Morin; Gold, 2014)

A crítica dos autores incide detidamente sobre a questão das hipóteses. A evidência da teoria reside no fato de que os próprios conceitos e variáveis são teoricamente determinados. As teorias informam não só a maneira com que as variáveis se relacionam, mas também explicam *porque* se relacionam.

Para Mearsheimer e Walt (2013) é precisamente esse aspecto explicativo que se perderá com o pluralismo. Partindo de uma visão do realismo científico, os autores argumentam que a ausência de um fulcro teórico comum impede que o teste empírico das hipóteses diga algo sobre a capacidade explicativa da teoria. A ênfase, então, passa a ser sobre a significância do resultado de cada hipótese de forma individual. Decorre a prevalência de uma visão instrumental que prescinde da formulação de conceitos e variáveis mais abstratas e generalizáveis em favor de modelos e “hipóteses testáveis”. O problema consiste em saber o que essas hipóteses de fato testam: a capacidade explicativa da teoria ou apenas o nível de associação entre variáveis. (Mearsheimer; Walt, 2013)

À ausência de explicação somam-se a construção de modelos frágeis, erros de mensuração e indisponibilidade de dados. Quanto à má formulação de modelos, a crítica consiste em apontar que o avanço de técnicas estatísticas não resolverá problemas reputados por “metodológicos”, como variáveis omitidas ou viés de seleção. Não só não seriam problemas exclusivamente metodológicos, mas preponderantemente teóricos.

Reconhecer que uma variável omitida no modelo é causa principal de um fenômeno equivale a dizer que a teoria que formula a hipótese está incompleta. Por sua vez, a escolha enviesada é antes uma má compreensão sobre os casos teoricamente relevantes e não somente falhas no procedimento de seleção. Apenas o processo dialético de reformulação teórica pode resolver esses dois problemas. (Mearsheimer; Walt, 2013)

Os erros de mensuração também não seriam questões puramente metodológicas, já que consiste no uso de indicadores que não justificam o *argumento causal* da teoria. A falta de clareza teórica é o que leva diversos estudos a utilizarem banco de dados com indicadores gerais sobre a variável de interesse.⁰⁴

04 Mearsheimer e Walt (2013) criticam especificamente Downes e Sechser (2012). O trabalho foi embasado na “Teoria dos Custos da Audiência” (*theory of audience costs*), que prevê a menor frequência de comportamentos belicosos pelos tomadores de decisão em democracias. A perda de acuidade teórica em estudos sobre o papel da opinião pública e ameaças de guerra feitas por governantes acabou por levar a inclusão de indicadores que consideravam tanto crises sem ameaças como ameaças feitas por não governantes, ou seja, não consideram a variável dependente (crise) ou a variável independente (ameaças). (Mearsheimer; Walt, 2013)

O último aspecto é a indisponibilidade de dados, que em um contexto de teste simplista de hipóteses levará ao abandono de estudos sobre eventos raros. A tendência do pluralismo é privilegiar o teste de hipótese através de métodos quantitativos, seja pela maior facilidade de ensino e operacionalização ou pela possibilidade de inclusão de maior número de hipóteses. Nesses moldes, eventos raros seriam ainda menos estudados, por serem mais adequados aos métodos qualitativos que proporcionam maior imersão e necessitam maior especificação teórica. (Mearsheimer; Walt, 2013)

As razões não propriamente científicas para a ascensão do teste de hipóteses são variadas e coincide com o que apontam outros autores como Dunne, Hansen e Wight (2013) e Levine e Barder (2013). Dentre outros, figuram a noção disseminada de que já se discutiu o suficiente em matéria de teoria. A prevalência do teste de hipóteses é atribuída à popularização do trabalho de King, Keohane e Verba *Designing Social Inquiry*. E, em adição a esses fatores: i) a crescente importância do papel da tecnologia e acesso a bases de dados, ao passo em que métodos concorrentes como a análise histórica e o *process tracing* levam mais tempo para ser ensinados, ii) a necessidade de demonstrar *expertise* para obter financiamento e justificar a disciplina. (Mearsheimer; Walt, 2013)

Dunne, Hansen e Wight (2013) ressaltam que a proliferação de teorias e a ênfase no caráter teórico da disciplina de RI tem causas diversas que não podem ser reduzidas às patologias propostas em Lake (2011). A percepção de rápidas mudanças no contexto internacional que surge a partir da guerra fria parece ser um dos grandes motores da formulação teórica, em especial dos modelos racionais sobre a efetividade da dissuasão nuclear entre as potências. (Dunne; Hansen; Wight, 2013).

A interdisciplinaridade, um dos traços mais marcantes das RI, é outra via de difusão de teorias. Com efeito, teorias de grande relevo, especialmente as de caráter crítico como feminismo e pós-estruturalismo, foram “importadas” de outras disciplinas. Uma terceira fonte de difusão de teorias, por outro lado, foi o neorrealismo de Waltz (1979), que estabelecendo o que por muitos é considerado um paradigma para disciplina, deu vazão à criação de diversas vertentes como o neorrealismo ofensivo, defensivo e realismo neoclássico. Arregimentou também o debate em torno de si, seja com a discussão mais próxima com o neo-institucionalismo ou as diversas críticas do terceiro debate. (Dunne; Hansen; Wight, 2013).

A suspeita com a proliferação das teorias como formas de “reificação” e defesa não científica das abordagens teóricas em Lake (2011) seria uma das manifestações da percepção de esgotamento, expressa por outros autores proeminentes das RI, como Keohane⁰⁵. Nesse contexto, o pluralismo parece ser a alternativa, mas apresenta acepções distintas. Para alguns é sinônimo de uma desejável diversidade teórica e para outros é a combinação de recortes teóricos para explicação complexa dos fenômenos, conforme acima descrito.

As duas acepções são diametralmente opostas: uma considera a fragmentação da disciplina como normal e benéfica enquanto a outra vê no ecletismo uma forma de unificação. Enquanto a primeira visão incorre no risco do relativismo, a segunda arrisca-se ao atribuir patologias sem questionar os fatores estruturantes do fazer científico – e, portanto, não exclusivos das RI.

Nesse sentido, Dunne, Hansen e Wight (2013) não consideram possível pensar a percebida fragmentação da disciplina sem levar em conta três fatores estruturantes: a complexidade do sistema internacional enquanto objeto, a divisão do trabalho na academia e a própria disposição dos cursos de RI.

A amplitude do sistema internacional obriga a certo grau de pluralismo considerando a facetas sociais, econômicas e políticas dos fenômenos estudados. Se comparada às ciências naturais e mesmo outras ciências sociais, a capacidade de especificação dos mecanismos causais das RI é pequena, indicando uma maior dependência da abstração teórica para formulação de respostas. A pluralidade teórica e a aparente fragmentação da disciplina parecem decorrer da complexidade do objeto e não necessariamente de patologias inerentes às RI.

A divisão do trabalho nas RI figura como outro fator explicativo para a fragmentação. Os autores consideram uma tendência ao “holismo” parece pautar a disciplina, isto é, a opção pela interdisciplinaridade para explicar os fenômenos, especialmente os estudos que se distanciam das pautas convencionais de segurança e política externa. Por fim, a fragmentação também é entendida como resultado de uma opção, socializada pelos diversos cursos a noção de que o traço distintivo da disciplina é ser teoricamente diversa. (Dunne; Hansen; Wight, 2013).

Em Levine e Barder (2014) a crítica também vai ao sentido de por em perspectiva os

05 Na ocasião do encontro da Associação de Estudos Internacionais (em inglês, ISA) em 1988 Keohane declarou que a disciplina de RI corria o risco de ficar à margem do processo de avanço científico por não aderir plenamente aos pressupostos racionalistas. (Dunne; Hansen; Wight, 2013).

problemas atribuídos à disciplina. Os autores analisam detidamente o problema da *reificação*, admitindo um estado de coisas similar à leitura de Lake (2011), mas consideram que a solução do pluralismo teórico é também um tipo de reificação.

Para os autores, o que caracteriza a reificação é a perda da dimensão sobre o limite explicativo da teoria, ficando pouco claro como os conceitos utilizados conseguem se adequar a um contexto histórico dinâmico. A principal causa seria a *despolitização* das RI devido à predominância dos pressupostos racionalistas. Esta despolitização, por sua vez, leva à progressiva redução ao simples cálculo de custos e benefícios de problemas que geralmente envolvem uma combinação intrincada de normas, poder e razão. (Levine; Barder, 2014)

O teste de hipóteses sem um fulcro teórico criticado por Mearsheimer e Walt (2013), é, então, apenas um desdobramento dos problemas teórico-conceituais produzidos pela reificação e despolitização. A ênfase do teste “simplista” de hipóteses em conhecer níveis de associação entre variáveis decorre da razão instrumental presente nos pressupostos racionalistas e da despolitização resultante. A concepção, então, é de que os fenômenos estudados seriam “auto-evidentes”, sem necessitar de problematizações, mas de uma abordagem científica para sua explicação.

Esta concepção baseia obras importantes da disciplina, como em Lake (2009) e Inkeberry (2011) e conduziu estes trabalhos à naturalização da hierarquia produzida pela hegemonia liberal, desconsiderando os momentos de crise nos quais os princípios de livre mercado e democracia são postos em xeque. Precisamente essa naturalização positivista da realidade embasa a proposição os teóricos do pluralismo quando pretendem estudar os problemas do *mundo real*. Lake (2011) ao criticar a reificação das RI, oferece uma alternativa acometida pelo mesmo problema. (Levine; Barder, 2014)

O pluralismo teórico e o debate quanti-quali

Nosso argumento é de que a reificação não é exclusividade de tradições teóricas, mas também metodológicas. A ascensão do pluralismo teórico e dos testes de hipóteses traz consigo o risco da predominância da abordagem quantitativista. Não buscamos somente sugerir que haverá maior número de trabalhos publicados pelas razões apontadas por Mearsheimer e Walt (2013).

Considerando o debate sobre o viés de seleção, sugerimos que a ascensão do pluralismo pode levar à generalização de regras e procedimentos metodológicos típicos dos métodos quantitativos. Estes passariam a ser aplicados independentemente do modelo empírico do trabalho, conforme já se observa em outras disciplinas.

Damos enfoque às discussões em curso na Ciência Política. Partindo da visão exposta por Goertz e Mahoney (2012), discute-se que a seleção dos casos e a própria preocupação com o viés é *model dependent*. Estudos qualitativos buscam entender as “causas dos efeitos” e selecionam casos que ofereçam explicações segundo a lógica de critérios de suficiência e necessidade. Estudos quantitativos, por outro lado, buscam entender os “efeitos das causas” e selecionam todos os casos de modo a aferir o efeito médio do tratamento.

A centralidade da randomização nessa discussão é uma expressão da hegemonia dos métodos quantitativos. Abaixo argumentamos que em estudos quantitativos, especialmente os de lógica experimental, a randomização de fato retira o viés ao produzir grupos estatisticamente idênticos e controlar possíveis fontes de *confounders*. (Gerring, 2012) (Gertler et al, 2011). Porém, sua aplicação em estudos qualitativos provém de uma má compreensão do escopo do método e da pesquisa proposta.

Em relação à prática de seleção de casos, conforme Goertz e Mahoney (2012), as tradições qualitativista e quantitativista possuem lógicas distintas. A utilização da estratégia de randomização é apregoada como a melhor forma de assumir a amplitude variação na variável dependente e assim retirar o viés de seleção. Esta estratégia, no entanto, é *model-dependent*, isto é, está adaptada ao modelo estatístico, em que o objetivo é a estimação do efeito médio do tratamento, mas sua transposição para estudos qualitativos seria problemática. (Goertz; Mahoney, 2012)

Para estudos quantitativos a randomização é fundamental por causa de seu modelo causal. O caráter estatístico de suas hipóteses não é favorecido com a seleção de casos extremos, substantivamente importantes ou mesmo segundo a ocorrência do critério de necessidade. É necessário que todos os casos sejam incluídos, não apenas pela possibilidade de generalização, mas para também evitar a distorção da mensuração do efeito médio da variável explicativa e o erro sistemático que dela decorre. (Goertz; Mahoney, 2012)

O problema do viés na seleção de casos, então, se deve ao *sample representativeness*, isto é, a

escolha de uma amostra de casos não representativos da população geral. Os resultados assim obtidos omitem casos nos quais a proposição causal poderia ter-se mostrado distinta, desconsiderando, assim, a amplitude dos valores da variável dependente bem como a presença de outras variáveis explicativas omitidas (*confounders*).

Não apenas a seleção das amostras seria uma fonte de produção de viés ou erro sistemático que invalida a inferência causal. Em estudos que fazem uso da lógica experimental, também a própria aplicação do *Random Assignment* do tratamento pode produzir resultados enviesados. Neste sentido, Gerring (2012) destaca os *confounders* como produtores da *não-independência* e *não-comparabilidade* entre grupos de controle e tratamento.

Para possibilitar a validade da inferência em um experimento, se faz necessário que as condições nos grupos de tratamento e controle sejam independentes. A total independência das observações garante com que as diferenças observadas sejam evidências para uma proposição causal, assegurando com que o efeito obtido no grupo de tratamento não se deva a interação entre unidades de análise em condições de tratamento e controle (Gerring, 2012)

Violações no critério de independência ocorrem em diferentes contextos do tratamento. Previamente ao tratamento, grupos correlacionados ou *clusters* podem distorcer os resultados na medida em que as características compartilhadas entre diversas unidades violam sua independência. Em um contexto de *clustering*, e após a aplicação do tratamento, problemas de interferência como *spill over effects* são facilitados. Caso o critério de independência não seja atendido, os resultados estarão sujeitos ao erro sistemático, na medida em que as unidades de análise, ao interagir entre si, distorcem o real efeito do tratamento. (Gerring, 2012)

Além do critério da independência, violações no critério de comparabilidade produzem viés. Este critério garante com que um grupo de observações seja equivalente ou comparável em relação ao teste de uma determinada hipótese causal. Esse critério é atendido na medida em que as observações, no caso da lógica experimentalista, as unidades no grupo de controle e tratamento, se assemelham em todos os fatores de interesse, de modo a garantir com o seja o tratamento aplicado a real explicação do resultado e não as variáveis omitidas.

Dentro da lógica "experimental", a aplicação randomizada (*random assignment*) do tratamento é a melhor forma de garantir a independência e comparabilidade causal e controlar *confounders*. A

temática de avaliação de impactos demonstra como a randomização retira o viés na prática.

A avaliação do impacto busca identificar uma relação causal entre a intervenção feita por um programa e resultados específicos. Um determinado programa deve, enquanto variável explicativa, possuir um efeito independente sobre o resultado observado na variável de interesse, isto é, a população enquadrada no grupo de tratamento, caracterizando assim uma relação de causa e efeito. (Gertler et. al, 2011)

Para a inferência ser de fato considerada válida, porém, é necessário controlar fatores variados que podem influir sobre a relação de causa e efeito que se espera observar. O *contrafactual* para experimentos consiste em estimar o valor que a variável de interesse assumiria no caso da ausência da intervenção, sendo os grupos de controle, isto é, grupos que não irão receber o tratamento, o recurso utilizado.

Como exposto acima, o grupo de controle válido será aquele se assemelha o máximo possível com o grupo de tratamento, exceto pelo fato de que não receberá a intervenção. A semelhança entre essas características precisam ser confirmadas estatisticamente, sendo o *random assignment* a forma mais robusta de garantir a igualdade estatística. (Gertler et. al, 2011)

Considerando o grande número de observações com que estudos quantitativos trabalham, aplicar a randomização irá produzir grupos que são estatisticamente idênticos em todas as variáveis relevantes. Dessa forma, é possível assegurar que a diferença entre a média do resultado observado no grupo de tratamento, se comparada com a média do resultado observado no grupo de controle, seria de fato o efeito do programa. O grupo de controle, então, sendo estatisticamente idêntico ao grupo de tratamento quando da aplicação da intervenção, representa um *contrafactual*. (Gertler et. al, 2011)

O estudo de Beath et al (2013) exemplifica a lógica acima descrita. No artigo “*Empowering Women Through Development Aid*” os autores conduzem um experimento de campo (*Field Experiment*), cujo objetivo é servir como avaliação de impacto da segunda fase do programa *National Solidarity Program*, implementado em vilas rurais do Afeganistão. (Beath, Fotini; Enikipolov, 2013).

A amostra para o experimento consistiu em 500 vilas escolhidas em dez distritos rurais distintos, grandes o suficiente em termos de quantidades de vilas e sem experiência prévia com o programa. O tratamento foi aplicado através do *random assignment*. Em cada um dos 10 distritos, 50

vilas foram selecionadas para ser incluídas no estudo, 25 de cada foram selecionadas para o grupo de tratamento. De modo a atender o critério de independência, as vilas foram agrupadas em *clusters* se distavam até 1 quilômetro. Além dos *clusters*, as vilas foram agrupadas segundo *matched-pairs*.⁰⁶

Esse desenho de pesquisa evitou o viés de seleção em diversas frentes. No nível mais básico, a aplicação randomizada do programa garantiu com que a participação dos indivíduos não estivesse relacionada com os resultados esperados, pois as vilas no grupo de controle eram elegíveis e com iguais chances de serem escolhidas. Em segundo, ao agrupar em *clusters*, evitou-se que *confounders* introduzissem problemas de *não-independência*. Por fim, a amostra selecionada foi grande o suficiente para garantir com que a randomização produzisse grupos estatisticamente equivalentes, atendendo o critério de *comparabilidade* ao criar um grupo de controle que contém todos os fatores observáveis e não observáveis que poderiam explicar diferenças nos resultados⁰⁷. (Beath, Fotini; Enikipolov, 2013).

O argumento causal dos estudos quantitativistas é mais abrangente, no sentido estrito de compreender de forma sistemática todos os fatores que podem explicar uma variável de interesse – ou seja, busca os “efeitos das causas”. Estudos qualitativistas por outro lado, baseiam-se numa lógica de “causas dos efeitos”, buscando elaborar o argumento causal segundo uma hipótese ou um pequeno conjunto de hipóteses que se relacionam de modo a explicar casos individuais e resultados particulares. (Gerring, 2012) (Goertz; Mahoney, 2012) (Mahoney, 2010)

Essa diferença básica tem grandes implicações para a forma com que as duas tradições lidam com a questão do enviesamento na seleção dos casos. A explicação das “causas dos efeitos”, típica da tradição qualitativista, requer que sejam selecionados casos positivos, isto é, casos nos quais o resultado de interesse ocorre. Selecionando os casos positivos, passa-se então a análises *within-case* e comparação *small-n* para produzir inferências que explicitam *como* as causas apontadas na teoria geraram o resultado.

Esta forma de proceder contraria a regra básica dos métodos quantitativos quanto à seleção da variável dependente e deve-se aos estudos qualitativos estarem baseados numa lógica *set-theoretic*. Desse modo, não só o argumento causal difere da tradição quantitativa, mas também o próprio

06 Em cada distrito, as 50 vilas selecionadas foram divididas em 25 grupos de dois, segundo características geográficas e etnográficas semelhantes e contanto que não estivessem no mesmo *cluster*. De cada par, uma vila foi escolhida para receber o programa.

07 Cf. Beath et al. (2013) Tabela 1. “*Statistical Balance Between Treatment and Control Groups*”.pp. 546. Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

conceito de *causação*. Enquanto que em desenhos de pesquisa quantitativos a causação é pautada segundo um padrão de covariação linear entre as variáveis investigadas, em estudos qualitativos a avaliação da relação de causa é feita segundo critérios de *suficiência* e *necessidade*. (Goertz; Mahoney, 2012)

Conforme argumentam Goertz e Mahoney (2012), esta diferença corresponde à raiz do dissenso entre as duas tradições. Os autores argumentam que as críticas feitas nos trabalhos seminais de Geddes (1991; 2003) em grande parte se encontram invalidadas porque transpõe indevidamente a lógica “frequentista” dos quantitativistas. A autora investiga trabalhos qualitativos que apontam a capacidade do governo em reprimir a organização trabalhista e sua relação com o desenvolvimento econômico acelerado. Utilizando uma amostra de 32 países em desenvolvimento, Geddes argumenta não haver uma relação linear entre “repressão do trabalho” e “crescimento econômico”, e os estudos analisados estariam enviesados porque selecionaram casos com valores extremos na variável de interesse. (Geddes, 1991) (Geddes, 2003)

Geddes faz uma leitura quantitativista dos trabalhos que analisa, de modo que suas conclusões seriam corretas para estudos desse tipo, mas as diferenças no modelo causal justificam a escolha dos qualitativistas. Os resultados encontrados pela autora não refutam a hipótese de repressão ao trabalho pensada segundo o modelo *set-theoretic*, isto é, como uma condição necessária ao crescimento econômico acelerado.

Com efeito, os estudos qualitativos analisados por Geddes ressaltam a repressão como “pré-requisito”, sendo obrigatória sua presença para ocorrência do resultado e não como única causa do desenvolvimento. Por outro lado, os dados analisados pela autora demonstram não haver nenhuma economia com níveis altos de crescimento acelerado e com baixos níveis de repressão, e praticamente todos os casos de NICs possuem repressão moderada. As críticas da autora são inválidas, pois avaliar repressão enquanto condição de *necessidade* tem grande capacidade explicativa. (Goertz; Mahoney, 2012)

Estudos qualitativos geralmente não fazem uso randomização e selecionam casos de forma intencional, conforme a presença da variável de interesse, de modo a justificar sua análise e possibilitar a elaboração de uma inferência. O objetivo dos estudos qualitativos é buscar uma maior imersão a partir de casos nos quais tanto as causas e como os resultados estejam presentes, de

modo a especificar o mecanismo causal, ou seja, a ligação entre as condições necessárias, suficientes e o resultado. (Mahoney, 2010) (Collier; Brady; Seawright, 2010).

Em estudos qualitativos, selecionar casos onde não há a condição necessária nem o resultado de interesse em nada incrementa sua capacidade explicativa. Mesmo entre casos que considerados relevantes, a randomização não se justificaria pela necessidade de abordar casos *substancialmente importantes*⁰⁸ (Goertz; Mahoney, 2012), e mesmo a seleção de casos negativos pressupõe um “princípio de possibilidade”⁰⁹. (Mahoney; Goertz, 2004)

Conclusão

Considerando a afinidade entre os trabalhos pluralistas e os métodos quantitativos de testes de hipóteses, argumentamos que um provável desdobramento do pluralismo teórico será o acirramento do debate quanti-quali na disciplina.

Buscamos discutir o tema do viés de seleção de forma ilustrativa, tomando como exemplo os debates em curso na Ciência Política. Além da discussão metateórica para compatibilização de teorias com visões epistemológicas distintas em mesmos modelos, o pluralismo teórico necessitará engajar-se no debate metodológico para viabilizar sua proposta de criação de pontes entre diversas teóricas e incrementar a capacidade empírica da disciplina. Apenas aludindo ao este debate no campo metodológico será possível impedir que uma nova *reificação* seja assimilada na disciplina, isto é, a naturalização dos critérios quantitativistas para elaboração de inferências.

Expondo as diferenças entre os modelos explicativos, ressaltamos que as regras comumente apregoadas – não selecionar segundo valores positivos na variável dependente e aplicação da randomização – provém de uma lógica experimental, válidas para estudos quantitativos e seu modelo “efeito das causas”, mas inapropriadas aos modelos qualitativos que predominam na disciplina.

08 Ou seja, casos que representam tipos ideais e tenham peso normativo. Esses casos, então, não podem ser ignorados e a relevância da teoria está em grande medida atrelada à sua capacidade de explicá-los. A randomização nesse contexto traz o risco da seleção de casos importantes, porém sub-ótimos. (Goertz; Mahoney, 2012)

09 Selecionar e analisar casos negativos pode ser uma forma de contrabalançar o viés na seleção de casos positivos na variável dependente. Mas a própria seleção destes casos negativos deve obedecer a um critério de possibilidade (*possibility principle*), que significa escolher casos onde o resultado de interesse é de fato possível. Para Mahoney e Goertz (2004), casos nos quais não há nem as causas nem o resultado de interesse devem ser considerados irrelevantes.

Referências bibliográficas

- BA, A. B. 2010. Reflections on Analytic Eclecticism and the Field. *Qualitative and Multi-Method Research*: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research, 8 (2):14-7.
- BEATH, A.; FOTINI, C.; ENIKOLOPOV, R. 2013. Empowering Women through Development Aid: Evidence from a Field Experiment in Afghanistan. *American Political Science Review*, vol. 107, no. 03, p.540-557.
- CHECKEL, J. T. 2013. Theoretical Pluralism in IR: Possibilities and Limits. In CARLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (ed.). *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 220-42.
- DOWNES AB; SECHSER T. 2012. The illusion of democratic credibility. *International Organization* 66(3): 457–489.
- DUNNE, T.; HANSEN, L.; WIGHT, C. 2013. The end of International Relations theory?. *European Journal of International Relations*, 19 (3):405-25.
- COLLIER, D.; BRADY, H. E., SEAWRIGHT, J.. A Sea Change in Political Methodology. In: BRADY, Henry E., COLLIER, David (org.) *Rethinking Social Inquiry*: Diverse Tools, Shared Standards (2ª ed.). Lanham: Rowan & Littlefield, 2010.
- GEDDES, B. 1990. How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. *Political Analysis* Vol. 2.
- _____. 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in comparative politics*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- GERRING, John. 2012. *Social Science Methodology: A Unified Framework*. New York: Cambridge University Press.
- GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S.; PREMAM, P.; RAWLINGS, L. B, VERMEERSCH, C. M. J.. 2011. *Impact Evaluation in Practice*. Washington: World Bank For reconstruction and Development.

- GOERTZ, G.; MAHONEY, J.. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research Design in the Social Sciences*. New Jersey: Princenton University Press.
- GOUREVITCH P. 1977. International trade, domestic coalitions, and liberty: Comparative responses to the crisis of 1873–1896. *Journal of Interdisciplinary History* 8(2).
- HAAS, Ernst B. 1976. Turbulent fields and the theory of regional integration. *International Organization*, 30 (2):173-212.
- IKENBERRY J.; MASTANDUNO M.; WOHLFORTH W. (eds). 2011. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LYALL, J. 2009. Does indiscriminate violence incite insurgent attacks? Evidence from Chechnya. *Journal of Conflict Resolution* 53(3): 331–362.
- LYALL, J. 2010. Are coethnics more effective counterinsurgents? Evidence from the second Chechen war. *American Political Science Review* 104(1): 1–20.
- LYALL, J.; WILSON, I. 2009. Rage against the machines: Explaining outcomes in counterinsurgency wars. *International Organization* 63(1): 67–106.
- MAHONEY, J. 2010. After KKV: The New Methodology of Qualitative Research, *World Politics*, vol. 62, no.1, pp. 120-147.
- MAHONEY, J.; GOERTZ, G.. 2004. The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research. *The American Political Science Review*. Vol. 98, No. 4, pp. 653-669
- KATZENSTEIN, P. J.; SIL, R. 2010a. Analytic eclecticism in the study of world politics: Reconfiguring problems and mechanisms across research traditions. *Perspectives on Politics*, 8 (2): 411-31.
- _____. 2010b. Analytic Eclecticism: Not Perfect, but Indispensable. *Qualitative and Multi-Method Research*: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research, 8 (2):19–24.
- KING, G; KEOHANE, R.; VERBA, S. 1994 *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- LAKE, D. A. 2011. Why “isms” Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress. *International Studies Quarterly*, 55 (2): 465-480.
- _____. 2013. Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of
- Cadernos CEDEC, n. 130, 2020

- eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, 19 (3): 567-87.
- LEVINE, D.; BARDER, A. 2014. The closing of American Mind: 'American School' of International Relations and the state of grand theory. *European Journal of International Relations*, Vol 20(4): p. 1-26.
- MEARSHEIMER, J. J.; WALT, S. M. 2013. Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. *European Journal of International Relations*, 19 (3):427-57.
- MORIN, J.; GOLD, E.. 2014. Integrated Model of Legal Transplantation: The Diffusion of Intellectual Property Law in Developing Countries. *International Studies Quarterly*, vol. 58, n. 04.
- SANTANA, J. Q.; GALDINO NETO, J. F.; CARVALHO, P. H. M. 2017. *Revista de Estudos Internacionais* (REI), Vol. 8 (2) p. 170-183.
- WALTZ, K. N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.