

ORGANIZADORES

Pedro Nascimento

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

# Ciência Política uma proposta educativa

## Relações Internacionais

VOLUME IV





## **Universidade Estadual da Paraíba**

Prof<sup>a</sup>. Célia Regina Diniz | *Reitora*

Prof<sup>a</sup>. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



## **Editora da Universidade Estadual da Paraíba**

Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

### **Conselho Editorial**

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)

Alberto Soares de Melo (UEPB)

Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)

José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)

José Luciano Albino Barbosa (UEPB)

Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)

Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)



Editora indexada no SciELO desde 2012



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

Editora filiada a ABEU

## **EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500  
Fone: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: [eduepb@uepb.edu.br](mailto:eduepb@uepb.edu.br)

**Organizadores**  
**Pedro Nascimento**  
**Ana Tereza Duarte Lima de Barros**

**CIÊNCIA POLÍTICA**  
**UMA PROPOSTA EDUCATIVA**  
**RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**VOLUME IV**



Campina Grande - PB  
2024

**Expediente EDUEPB*****Design Gráfico e Editoração***

Erick Ferreira Cabral  
Jefferson Ricardo Lima A. Nunes  
Leonardo Ramos Araujo

***Revisão Linguística e Normalização***

Antonio de Brito Freire  
Elizete Amaral de Medeiros

***Assessoria Técnica***

Carlos Alberto de Araujo Nacre  
Thaise Cabral Arruda  
Walter Vasconcelos

***Divulgação***

Danielle Correia Gomes

***Comunicação***

Efigênio Moura

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

C569 Ciência política [recurso eletrônico] : uma proposta educativa : relações internacionais / organização e apresentação de Pedro Nascimento e Ana Tereza Duarte Lima de Barros ; prefácio de Marcelo de Almeida Medeiros. - Campina Grande : EDUEPB, 2024.  
244 p. : il. color. ; 15 x 21 cm ; v. 4.

ISBN: 978-65-268-0046-1 (Impresso)  
ISBN: 978-65-87171-38-8 (6,249 KB - Epub)  
ISBN: 978-65-268-0045-4 (4,481 KB - PDF)

1. Ciência política. 2. Relações Internacionais. 3. Política Mundial. I. Nascimento, Pedro. II. Barros, Ana Tereza Duarte Lima de. III. Título.

21. ed. CDD 320

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Mirelle de Almeida Silva – CRB-15/483

Copyright © EDUEPB

*A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.*

# SUMÁRIO

## | APRESENTAÇÃO, 7

*Pedro Nascimento*

*Ana Tereza Duarte Lima de Barros*

## | PREFÁCIO, 11

*Marcelo de Almeida Medeiros*

## 1 | O PLURALISMO TEÓRICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA, 15

*Jenifer Queila Santana*

*José Francelino Galdino Neto*

*Pedro Henrique Mota de Carvalho*

## 2 | NAÇÕES NO DIVÃ: USO DA ÓPTICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 35

*Danilo Gonçalves Dos Santos*

*Ana Carolina Costa*

## 3 | METODOLOGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL: TEORIAS E ÁREAS, 49

*Marcelo de Almeida Medeiros*

*Rodrigo Albuquerque*

*Rafael Lima*

**4 | O LABIRINTO AUTOCRÁTICO RUSSO NA ERA PUTIN: HÁ SAÍDA PARA O CORREDOR ESTREITO? , 81**

*Luciene Soares Herculano*

*Yunna D'Avila*

**5 | CHINA EM ÁFRICA: TRANSFORMAÇÕES HISTÓRICAS DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS A PARTIR DE 1949, 105**

*Victor Tavares Barbosa*

**6 | INTER-RELACIONAMENTO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS E O REGIME AUTORITÁRIO DO IRÃ: DA REVOLUÇÃO ÀS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1997, 135**

*Eliane De Souza Maranhão*

**7 | CAMINHOS DA COOPERAÇÃO: OS 50 ANOS DE DIPLOMACIA DA SAÚDE CHINESA ANTES DA COVID (1969 - 2019), 171**

*Renata Patrícia Silva Moraes*

**8 | ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL , 187**

*David Beltrão Simons Tavares De Albuquerque*

**9 | DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E PRIVATIZAÇÃO DA SEGURANÇA: AS EMPRESAS PRIVADAS MILITARES NO CONTEXTO DA GUERRA AO TERROR, 219**

*Alice Amélia Araújo Teixeira e Silva*

*Johny Santana de Araújo*

**| SOBRE OS ORGANIZADORES, 235**

**| SOBRE OS AUTORES , 237**

# | APRESENTAÇÃO

*Pedro Nascimento*<sup>1</sup>

*Ana Tereza Duarte Lima de Barros*<sup>2</sup>

O LIVRO “CIÊNCIA POLÍTICA: UMA PROPOSTA EDUCATIVA - VOL. 4 - Relações Internacionais” compila uma série de estudos que exploram diferentes aspectos das relações internacionais e da ciência política, oferecendo uma visão abrangente e atualizada sobre temas relevantes no campo. Este terceiro volume da coletânea “Ciência Política: uma proposta educativa” reúne nove capítulos que abordam desde a teoria das relações internacionais até questões práticas e contemporâneas de política global. A seguir, a fim de apresentar brevemente os nossos focos temáticos, faremos uma descrição dos capítulos e dos temas tratados.

O primeiro capítulo, intitulado “O Pluralismo Teórico nas Relações Internacionais: Uma Breve Revisão de Literatura”, é de autoria de Jenifer Queila Santana, José Francelino Galdino Neto e Pedro Henrique Mota de Carvalho. Este capítulo oferece uma revisão crítica das principais teorias das relações internacionais, abordando o pluralismo teórico e suas implicações para a compreensão das

---

1 Doutorando em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciência Política (UFCG).

2 Doutoranda e Mestre em Ciência Política (UFPE). Doutorado sanduíche realizado no German Institute for Global and Area Studies (GIGA - Alemanha).

dinâmicas internacionais. Os autores discutem as diversas correntes teóricas e como elas contribuem para uma análise mais abrangente das relações globais, proporcionando uma base sólida para os estudos acadêmicos e a prática profissional na área.

No segundo capítulo, “Nações no Divã: Uso da Óptica de Políticas Públicas nas Relações Internacionais”, Danilo Gonçalves Dos Santos e Ana Carolina Costa exploram como a perspectiva das políticas públicas pode ser aplicada para entender as relações internacionais. A análise é centrada na maneira como as políticas públicas moldam e são moldadas pelas interações internacionais, oferecendo insights sobre como diferentes nações abordam questões globais a partir de suas próprias necessidades e estratégias políticas.

O terceiro capítulo, “Metodologia e Relações Internacionais na América do Sul: Teorias e Áreas”, por Marcelo de Almeida Medeiros, Rodrigo Albuquerque e Rafael Lima, examina a aplicação de metodologias específicas para o estudo das relações internacionais na América do Sul. Os autores discutem as teorias predominantes na região e como as abordagens metodológicas influenciam a pesquisa e a compreensão das dinâmicas políticas e econômicas no continente sul-americano.

“O Labirinto Autocrático Russo na Era Putin: Há Saída para o Corredor Estreito?”, o quarto capítulo, de Luciene Soares Herculano e Yunna D’Avila, analisa a complexa situação política da Rússia sob a liderança de Vladimir Putin. O capítulo investiga as características do regime autocrático russo e as suas estratégias para manter o controle político, bem como os desafios e possíveis saídas para a Rússia em seu atual cenário político.

No quinto capítulo, “China em África: Transformações Históricas das Relações Sino-Africanas A Partir de 1949”, Victor Tavares Barbosa explora a evolução das relações entre a China e os países africanos desde 1949. O capítulo examina como as interações históricas e as políticas chinesas moldaram a parceria entre a China e a África, destacando as transformações e impactos dessas relações ao longo do tempo.

O sexto capítulo, “Inter-relacionamento entre a Política Externa dos Estados Unidos e o Regime Autoritário do Irã: Da Revolução às

Eleições Presidenciais de 1997”, de Eliane de Souza Maranhão, analisa as complexas relações entre os Estados Unidos e o Irã, focando em como a política externa dos EUA influenciou e foi influenciada pelo regime autoritário iraniano desde a Revolução Iraniana até as eleições presidenciais de 1997.

“Caminhos da Cooperação: Os 50 Anos de Diplomacia da Saúde Chinesa Antes da Covid (1969 - 2019)”, o sétimo capítulo, por Renata Patrícia Silva Moraes, oferece uma análise detalhada da diplomacia da saúde da China ao longo de 50 anos. O capítulo examina como a China utilizou a diplomacia da saúde como uma ferramenta de *soft power* e os impactos de suas ações na construção de relações internacionais antes da pandemia de Covid-19.

O oitavo capítulo, “Economia Política Internacional”, de David Beltrão Simons Tavares de Albuquerque, discute os principais debates e tópicos atuais na economia política internacional. O capítulo aborda a interação entre políticas internas e econômicas internacionais, explorando questões de desigualdade, redistribuição e os desafios enfrentados pelo capitalismo e pela democracia no contexto global.

Por fim, no nono capítulo, “Direito Internacional Humanitário e Privatização da Segurança: As Empresas Privadas Militares no Contexto da Guerra ao Terror”, Alice Amélia Araújo Teixeira e Silva e Johny Santana de Araújo investigam o papel das Empresas Privadas Militares (EPMs) na guerra ao terror, especialmente no contexto das invasões do Iraque e do Afeganistão. O capítulo analisa as implicações legais e humanitárias da atuação dessas empresas e a necessidade de regulamentação no âmbito do Direito Internacional Humanitário.

Cada capítulo deste volume proporciona uma perspectiva única sobre temas relevantes das relações internacionais, contribuindo para uma compreensão mais profunda e crítica dos desafios e oportunidades no campo da ciência política.

Dessa forma, nosso desejo é que este volume, assim como os anteriores, contribua para a formação acadêmica daqueles que procuram se especializar em temas concernentes às relações internacionais. Porém, como o objetivo principal da coletânea é promover a

educação política, levando conhecimento ao grande público por meio de pesquisas desenvolvidas dentro dos espaços acadêmicos, desejamos fortemente que os trabalhos que contemplam esse volume alcancem os mais diversos públicos e que o conhecimento e o acesso à informação sejam democratizados.

## | PREFÁCIO

*Marcelo de Almeida Medeiros<sup>3</sup>*

O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS VEM GANHANDO COLOSSAL relevância ao longo do último meio século. Isso porque as dinâmicas de globalização e regionalização que as caracterizam promoveram uma vasta transformação na gestão das fronteiras, tornando-as, sobremaneira, mais permeáveis e, conseqüentemente, questionando conceitos milenarmente construídos. Entre tais conceitos se destaca o de soberania, cujo manejo, comumente associado a problemas territoriais, tem sido o pivô de inúmeros conflitos e se constituído em um dos principais vetores para a emergência de novas hegemônias. Nesse mesmo pendor de internacionalização compulsória de certas práticas tradicionalmente nacionais, situa-se a gestão de intrincadas questões relacionadas ao meio-ambiente, às migrações e às pandemias.

Paralelamente a essas mutações, a necessidade crescente de rigor metodológico na prática científica das Humanidades por um lado, e a exigência de socialização do conhecimento gerado na seara das Relações Internacionais (RI), por outro, se projetam como um imperativo de monta para os estudiosos do sistema-mundo. Eles têm

---

3 Professor Titular de Política Internacional Comparada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Pesquisador PQ-1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: marcelo.medeiros@ufpe.br

produzido cada vez mais ancorados em teorias positivas que tentam, acima de tudo, explicar fenômenos a partir de evidências empíricas, evitando, assim, a senda axiológica e prescritiva, na maioria das vezes alicerçada em teorias normativas.

Nesse contexto, dois jovens doutorandos entabulam um empreendimento desafiador: a organização de uma coleção destinada a tornar acessível temas complexos da Ciência Política. Pedro Nascimento e Ana Tereza Duarte Lima de Barros conseguem, com efeito, reunir uma excelente equipe de expertos acadêmicos em diferentes sub-campos da politologia. Intitulado *Ciência Política: Uma proposta educativa*, cada tomo porta um subtítulo que designa a área específica de análise. Após os volumes dedicados aos *Temas Gerais*, às *Políticas Públicas* e aos *Partidos Políticos e Eleições*, a presente compilação se consagra às Relações Internacionais.

Inicialmente, os três primeiros capítulos introduzem uma oportuna reflexão sobre a prática metodológica nas RI. O pluralismo teórico é revisitado, com foco no debate Racionalismo vs. Construtivismo, não apenas em seus aspectos mais gerais, mas também de maneira mais específica, a partir de uma ótica nacional. Por outro lado, a instigante discussão sobre a natureza da Política Externa é levantada: trata-se de uma política pública como outra qualquer? Em que medida o exercício diplomático cristaliza uma política de Estado ou de Governo? Encerrando essa vertente consagrada à cogitação teórica, uma cartografia da conexão entre subáreas das RI e arranjos metodológicos no âmbito da produção científica sul-americana é apresentada.

Em seguida, um outro conjunto de textos propõe o exame de alguns casos emblemáticos e caros às Relações Internacionais contemporâneas. Eles explicitam, com propriedade, as singulares dinâmicas que definem as novas relações de poder. Assim, a ascensão da China é inquirida através de sua ação no continente africano, como também é relatada sua postura no que concerne à cooperação na área de saúde, explicitando os meandros do uso de *soft power* por Pequim. Além disso, a conduta dos Estados Unidos em relação ao Irã é investigada, oferecendo ao leitor um quadro da melindrosa relação entre os dois países e, por extensão, entre o mundo ocidental e o oriental.

Por fim, diante de um mundo cada vez mais interconectado e permeado de desigualdades, não poderia faltar um estudo contemplando a Economia Política Internacional, que, desde Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein, se posta como uma vertente interpretativa preciosa para as RI. Tampouco poderiam ser esquecidos três fenômenos que, sobretudo nas últimas décadas, emergem como veículos de contingenciamento dos influxos internacionais: terrorismo, direitos humanos e segurança privada. Aqui, no rastro de Aquino, Agostinho e Grotius, eles são examinados de maneira conjunta e dentro de uma perspectiva do *jus in bello*.

Em suma, aliando uma linguagem clara, mas, ao mesmo tempo, precisa, o livro oferece ao público debutante uma excelente porta de entrada e à plateia mais experimentada um instrumento sucinto, sistematizado e valioso. É uma contribuição que, definitivamente, vem para disseminar e aprofundar conhecimentos no campo das Relações Internacionais.

Boa leitura!



# 1 | O PLURALISMO TEÓRICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA BREVÊ REVISÃO DE LITERATURA

*Jenifer Queila Santana<sup>4</sup>*

*José Francelino Galdino Neto<sup>5</sup>*

*Pedro Henrique Mota de Carvalho<sup>6</sup>*

## **Introdução**

Este artigo tem como principal objetivo incluir nas discussões sobre teoria de Relações Internacionais (RI) da academia brasileira o tema do pluralismo teórico. O debate aqui apresentado não se alinha aos argumentos de autores como Dunne, Hansen e Wight (2013), que consideram como pluralismo a diversidade de teorias presentes na literatura sobre relações internacionais. Aqui, entende-se por pluralismo teórico o esforço para conjugar perspectivas de diferentes abordagens teóricas das RI, visando a uma explicação mais contundente

---

4 Doutoranda e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, com Doutorado Sanduíche na Universidade de Cambridge.

5 Atualmente é professor de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPB).

6 Doutor em Relações Internacionais pelo PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

da realidade vigente no Sistema Internacional.

Apesar de a literatura sobre pluralismo teórico nas RI ter se difundido na segunda metade da década de noventa nas principais revistas de Relações Internacionais (CHECKEL, 2013), no âmbito brasileiro pouco se discutiu esse tema até o presente momento. Na literatura nacional, a discussão mais notável sobre o assunto foi apresentada em 2002, por Antônio Ramalho Rocha, em seu livro *Relações Internacionais: teorias e agendas* (ROCHA, 2002). Embora tenha delegado uma seção de seu livro para abordar o pluralismo teórico, Antônio Rocha (2002) não elencou este tema como principal em sua obra. As questões tratadas ali foram posteriormente relatadas, de forma mais específica, por autores como Katzenstein & Sil (2010a), Lake (2011) e Checkel (2013) cujas ideias estão explicitadas neste artigo. Desse modo, pretendemos apresentar uma breve revisão de literatura sobre o pluralismo teórico nas RI, a partir de uma análise das pesquisas dos principais estudiosos do tema.

O artigo está dividido em duas seções. Na primeira seção, explanaremos o conceito de pluralismo teórico, o contexto que possibilitou seu desenvolvimento dentro das Relações Internacionais, suas estratégias de aplicação e algumas críticas apresentadas pela literatura sobre esse instrumento. Na seção seguinte, apresentaremos uma discussão considerada por nós como fundamento para a abordagem pluralista nas Relações Internacionais: o debate entre Racionalismo e Construtivismo. A ideia não consiste em apresentar todas as nuances desse amplo debate, mas expor seu impacto para o desenvolvimento das teorias de Relações Internacionais.

### **Pluralismo Teórico nas Relações Internacionais**

Até o início da década de noventa, o campo de estudo das Relações Internacionais poderia ser caracterizado como um mundo de 'ismos'. Nesse cenário, as abordagens monistas tinham preeminência sobre a maioria das análises. Contudo, alguns esforços na contramão desse contexto começaram a surgir na segunda metade da década de noventa. Segundo Checkel (2013), fatores externos e internos à disciplina de Relações Internacionais provocaram esses esforços. No tocante aos externos, pode-se apontar o fim da Guerra Fria, a intensificação

da globalização e a consolidação da integração europeia. Em relação aos internos, percebeu-se que a dinâmica intrínseca à disciplina requeria debates para além da guerra paradigmática, que explicassem de forma mais acurada a política internacional vigente.

Sendo assim, o pluralismo teórico na disciplina de Relações Internacionais surge como uma alternativa à produção intelectual promovida segundo os moldes dos Grandes Debates entre paradigmas teóricos. Esses debates teriam ajudado a esclarecer e limitar os diferentes pressupostos assumidos pelas teorias vigentes, embora não tenham feito muito mais que isso. Os autores de cada tradição teórica teriam disputado sobre quais pressupostos capturariam melhor a natureza das relações humanas e das organizações políticas, e isso pouco explicou os problemas empíricos da política internacional (LAKE, 2013).

Por pluralismo teórico – também reputado como ecleticismo teórico ou *bridge building* – entende-se uma “instância intelectual” que promove esforços para combinar, complementar e utilizar conceitos e insights de duas ou mais teorias para capturar a complexidade dos problemas do mundo real (KATZENSTEIN & SIL, 2010a; CHECKEL, 2013; ROCHA, 2002). Tal estratégia não o coloca numa posição superior aos paradigmas teóricos, mas acaba por oferecer uma solução ao problema da dificuldade de avanço *interparadigmático* entre conceitos e termos teóricos pautados por pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos de carácter positivista e pós-positivista. A busca por um avanço *interparadigmático* foi deletéria para o avanço da disciplina, pois pressupunha que dos grandes debates deveria emergir uma teoria de “superioridade epistemológica”, em vez de considerar a validade de cada teoria e explorar a possibilidade de complementaridade entre elas (LAKE, 2011). A incompatibilidade entre as diversas tradições seria insolúvel, impossibilitando que emergisse do debate uma síntese ou teoria vencedora (LAKE, 2013).

Katzenstein e Sil (2010a) demonstram o poder explicativo do ecletismo teórico e como este pode contornar o problema da incompatibilidade entre os diferentes pressupostos teóricos. Segundo os autores, o traço distintivo do ecletismo analítico é a clareza quanto à

compreensão da força explicativa de cada teoria, bem como os *trade-off* envolvidos nas escolhas de diferentes pressupostos ontológicos e metodológicos (KATZENSTEIN & SIL, 2010a).

Sendo consciente da importância de cada tradição, o pluralismo teórico promoveria um relaxamento dos postulados metateóricos das diversas teorias, de modo a não abordar leis universais, mas produzir teorias de médio alcance, ou seja, teorias aplicáveis a contextos específicos, nos quais as relações de causa e efeito propostas por tradições teóricas distintas possam ser combinadas e de fato testadas e avaliadas (KATZENSTEIN & SIL 2010a; KATZENSTEIN & SIL, 2010b). Na concepção de Antônio Rocha (2002), o campo de estudo das Relações Internacionais desenvolve-se a partir de dois direcionamentos: o infrateórico e o metateórico (interteórico). No infrateórico, os autores e estudiosos estariam aptos para, através da comparação de diferentes observações dos fenômenos internacionais, aperfeiçoar os conceitos cunhados dentro do âmbito de uma determinada teoria da área. Por outro lado, no plano metateórico, os autores poderiam promover uma análise resultante da combinação dos conceitos de diferentes teorias, ao passo que também testariam a consistência de cada uma das abordagens teóricas. Aquilo que Rocha (2002) concebe como desenvolvimento no direcionamento metateórico consiste no “relaxamento do postulado metateórico” apontado por Katzenstein e Sil (2010a, 2010b).

São duas as estratégias básicas para a operacionalização do pluralismo: o domínio de aplicação e o sequenciamento temporal. O domínio de aplicação específica onde a teoria é melhor aplicável em um determinado problema de pesquisa e, a partir disso, situa os diferentes domínios em uma perspectiva maior, de modo a trabalhar em conjunto para melhor explicar a complexidade causal de um fenômeno identificado (JUPILLE, CAPORASO, CHECKEL, 2003; CHECKEL, 2013). Como expõe Checkel,

Scholars have advanced a number of domain-of-application propositions. For example, we might imagine that high substantive stakes invite rational calculation, while relatively low stakes allow for

noncalculative decision making. Or we might postulate that the more routine the behavior, the more easily it is institutionalized (backgrounded). In organizational theory and general systems theory, for example, those parts of the environment that can be mapped in some stable sense are hardwired into the organization and become part of its lower (administrative) functions. Less stable, less easily mapped aspects of the environment remain on the strategic agenda. The key to this strategy is properly to specify the scope conditions of each theory, what its domain is, and how it relates to other theories. If one theory provides some value-added to the other, we can improve our efforts by this approach (CHECKEL, 2013, p. 225).

O sequenciamento temporal, por seu turno, consiste na seleção de variáveis explicativas segundo dimensões temporais específicas e identificadas no problema de pesquisa proposto. A complexidade causal seria apreendida ao se utilizar de mecanismos explicativos mais apropriados aos diferentes estágios temporais do fenômeno (JUPILLE, CAPORASO, CHECKEL, 2003; CHECKEL, 2013). Um exemplo de aplicação da estratégia de sequenciamento temporal é o trabalho de Jeffrey Legro: “*Culture and preferences in the international cooperation two-step*”. No estudo, Legro (1996), ao explicar o processo de decisão de uso da força na guerra, explica, por intermédio da perspectiva culturalista, as formações de preferências dos Estados e, pela perspectiva racionalista, explica os pontos de conflito e cooperação interestatal. Uma precede a outra temporalmente no processo de explicação da cooperação entre os Estados.

As tradições teóricas de RI, buscando a maior abstração e, em grande medida, visando à parcimônia das teorias, acabam por oferecer respostas que simplificam demais a realidade e não capturam sua complexidade causal (HAAS, 2010). Por intermédio dessas duas estratégias, o pluralismo teórico demonstra que a flexibilização dos pressupostos metateóricos é necessária para uma explicação mais

abrangente, mesmo que implique alguma perda de parcimônia teórica ao abrir mão das explicações *monocausais*, e justifica essa mesma flexibilização segundo critérios pragmáticos (BA, 2010). O pragmatismo das teorias de médio alcance consiste justamente na opção por flexibilizar pressupostos teóricos e metateóricos com o objetivo de adaptar os mecanismos explicativos das teorias a problemas reais.

Para tanto, não só é necessária a flexibilização metateórica, mas também a própria ontologia das teorias de médio alcance necessita ser “*open ended*”, ou seja, conceber a construção do conhecimento como dependente da experiência dos atores em lidar com problemas do mundo real. Considera-se que a produção do conhecimento é uma “atividade social e discursiva”, dependente de normas consensuais e legitimação das instituições sociais (KATZENSTEIN & SIL, 2010a). Isto, porém, não restringe o escopo das teorias de médio alcance às agendas de pesquisa e metodologias interpretativistas e cognitivistas.

Sua principal implicação é o desafio a pressupostos abstratos das explicações *monocausais*, pois os fenômenos da política internacional dependem de estruturas materiais e ideacionais construídas pela interação entre os agentes e estrutura, sendo, portanto, *sobredeterminadas*, isto é, gerados por múltiplas causas. Dada a sua complexidade, esses fenômenos seriam questões acessíveis apenas à investigação científica – seja de caráter positivista ou interpretativista – e a tentativa de abordá-las somente por meio de pressupostos não mensuráveis configuraria um reducionismo analítico (KATZENSTEIN & SIL, 2010a)

Embora o caráter pragmático do ecletismo ou pluralismo teórico consiga contornar o problema do reducionismo explicativo, construindo histórias causais que melhor capturem a complexidade dos fenômenos das RI, seu objetivo não é oferecer “respostas superiores” a nenhuma tradição específica (LAKE, 2013; KATZENSTEIN & SIL, 2010b).

### **Críticas apresentadas pela literatura ao Pluralismo Teórico**

Conforme se expôs acima, a operacionalização de teorias de médio alcance leva à utilização de mecanismos explicativos de teorias

distintas, aplicando-os segundo diferentes domínios e estágios temporais, com o objetivo de expandir o escopo de análise dos fenômenos e abordar problemas específicos desconsiderados pelas tradições teóricas. Assim, a produção do conhecimento segundo os moldes do pluralismo teórico tenderia a beneficiar não apenas a produção acadêmica, mas poderia oferecer explicações mais compatíveis com os problemas substantivos e complexos com os quais os atores precisam lidar.

O *trade-off*, porém, não consiste apenas na troca entre capacidade de generalização e parcimônia pela maior imersão e capacidade explicativa. Outros custos para o pluralismo teórico consistem na possibilidade de acumulação teórica e os problemas de compatibilização entre epistemologias positivistas e pós-positivistas.

Quanto à acumulação teórica, o primeiro entrave enfrentado pelas teorias de médio alcance consiste na perda dos paradigmas que são mais facilmente construídos no contexto de uma tradição teórica específica. Esses paradigmas envolvem teorias distintas, mas que compartilham conceitos equivalentes, provendo a disciplina de um vocabulário comum e criando uma impressão de progresso. Muito embora o avanço das teorias de médio alcance seja notório e os problemas, por elas tratados, substantivos e complexos, a opção por uma abordagem plural resultará na perda de um *framework* comum para a disciplina (CHECKEL, 2013; BENNETT, 2010).

Esse problema, embora válido, é em grande medida relativizado por Katzenstein e Sil (2010a). Para os autores, a noção de acumulação teórica nas RI é fundamentalmente enviesada, sendo definida em termos de aderência a um determinado paradigma ou tradição. Deste modo, o progresso cumulativo da disciplina como um todo inexistente, e o que há são progressos parciais, admitidos apenas por indivíduos que compartilham dos mesmos paradigmas. O pluralismo teórico abdica de se apresentar como um *framework* segundo o qual a disciplina de RI deveria se reorganizar, em favor da possibilidade de intermediar diferentes paradigmas teóricos, aplicando diferentes mecanismos explicativos de suas teorias em questões próprias do âmbito político (KATZENSTEIN & SIL, 2010b).

Não obstante, a busca pela captura da complexidade causal das

teorias de médio alcance plurais também levanta questões importantes para a acumulação teórica. A *sobredeterminação* é a principal utilidade do pluralismo teórico, mas implica a dificuldade de demonstração do impacto causal de uma variável de forma específica. As teorias de médio alcance precisam enfatizar o desenho de pesquisa para melhor demonstrar a relação entre as diversas variáveis na explicação do fenômeno, e assim proporcionar a formação de um corpo teórico sólido e justificar a opção por essa forma de análise perante os efeitos negativos do abandono de explicações *monocausais* e abstratas (CHECKEL, 2013).

O segundo problema consiste na compatibilização de diferentes visões epistemológicas. O pragmatismo das teorias de médio alcance demanda a flexibilização metateórica, com a finalidade de abordar os fenômenos de maneira menos abstrata. Todavia, o debate metateórico continua a ter um lugar de evidência consoante à necessidade de acomodação de diferentes epistemologias.

Em princípio, é possível a elaboração de teorias de médio alcance, seja de orientação positivista, ressaltando a empiria, ou de orientação pós-positivista, concentrando-se em abordar problemas desconsiderando a possibilidade de formulação de inferências causais e fazendo uso de pressupostos epistemológicos interpretativistas. Porém, verifica-se uma tendência para prevalência de teorias de caráter estritamente positivistas, com foco no processo político e no estudo dos efeitos de uma ou mais variáveis sobre as políticas resultantes. Nesses estudos, as unidades de análise são determinadas segundo a possibilidade de estabelecer proposições causais, identificar variáveis mensuráveis e produzir explicações empiricamente embasadas (LAKE, 2013).

A reflexão metateórica é necessária para superar esse problema, elaborando julgamentos *interepistemológicos* de modo a identificar e delimitar domínios em que possam ser aplicadas epistemologias positivistas e interpretativistas para produzir explicações sobre um fenômeno específico (CHECKEL, 2013).

## **Fundamentação para a abordagem pluralista: o debate entre Racionalismo e Construtivismo**

Na introdução da edição de aniversário de 50 anos da revista *International Organizations*, Peter Katzenstein, Robert Keohane & Stephen Krasner (1998) afirmaram que o próximo grande debate teórico da disciplina de Relações Internacionais seria em torno do Racionalismo *versus* Construtivismo.

Para Fearon e Wendt (2002), o debate teórico deixaria de ter como foco as teorias tradicionais de Relações Internacionais e passaria a buscar caminhos para responder a outra questão fundamental de natureza metateórica: como devemos estudar as Relações Internacionais? Neste momento, o debate entre Positivismo e Construtivismo apresenta-se como ponto de partida. Os autores propõem que as abordagens racionalistas e construtivistas não são excludentes, podendo, em determinados aspectos, convergirem. Ao mesmo tempo, os autores não propõem uma possível síntese entre elas. Na verdade, eles acreditam que racionalismo e construtivismo devem ser utilizados pelo analista de Relações Internacionais como ferramentas analíticas.

Entretanto, um debate essencialmente ontológico sobre Racionalismo e Construtivismo limita as contribuições fornecidas para um estudo metateórico das Relações Internacionais. Em grande medida, a maior barreira é imposta pela descrença, por parte dos autores, de que argumentos teóricos sobre a disciplina sejam, a priori, desacreditados somente por questões filosóficas. Logo, para Fearon e Wendt (2002), a disciplina demanda do analista que não exista um comprometimento ontológico imutável, pois a natureza dos objetos de estudo das Relações Internacionais está em constante mudança.

Outra forma de avaliar o debate é a partir da epistemologia. Existem grandes diferenças em como abordagens racionalistas e construtivistas enxergam o modo como o mundo funciona na prática. O racionalismo, em termos epistemológicos, observa somente os fenômenos do mundo material, que podem ser medidos de alguma forma específica. Por outro lado, o Construtivismo observa um mundo material como resultado das interações sociais e demais fenômenos imateriais, pois seu foco será nos fenômenos não observáveis e

imateriais. Tal perspectiva ocorre especialmente no que tange à formação das preferências dos atores na arena internacional, se estas são formadas por influências exógenas ou por meio das interações sociais, influências endógenas. Na interpretação de Fearon e Wendt (2002), tais diferenças são meramente o resultado de objetivos diferentes de análise, pois racionalistas e construtivistas possuem abordagens analíticas distintas. O Racionalismo foca nos agentes e como estes se comportam dentro das estruturas sociais e políticas. Por outro lado, o Construtivismo foca na estrutura para explicar o comportamento dos agentes e, ao mesmo tempo, como esta estrutura é formada a partir das interações sociais e políticas. Os autores julgam, então, que tanto racionalismo como construtivismo falharam em contribuir de forma determinante para a análise empírica das Relações Internacionais, tendo em vista que contam somente metade de uma história, se encarados como perspectivas antagônicas.

Neste sentido, Fearon e Wendt (2002) afirmam que as duas correntes trabalham com camposselhantes de análise, potencialmente complementares. E, mesmo com focos analíticos diferenciados, poderia ser extremamente vantajoso utilizar as ferramentas analíticas de uma corrente para responder às perguntas feitas pela outra, construindo, assim, explicações mais completas e bem estruturadas.

Portanto, duas questões se estabelecem como fundamentais para o debate. Quando e como as ideias influenciam nas Relações Internacionais? E, como e quais são as características do relacionamento entre os atores internacionais e as estruturas nas quais estão inseridos? Tanto Racionalismo quanto Construtivismo propõem respostas plausíveis para tais questões de acordo com seus parâmetros. Entretanto, ambos possuem abordagens mais voltadas para os agentes ou para a estrutura, logo devem ser trabalhados como perspectivas complementares e não excludentes (FEARON & WENDT, 2002).

Para Fearon e Wendt (2002), o Racionalismo pode ser caracterizado como uma abordagem metateórica, em outras palavras, como uma espécie de mapa que busca explicar como as ações são tomadas em contextos estratégicos ou multifatoriais (FEARON & WENDT, 2002). Segundo Kahler (1998), a influência do Racionalismo

nas Relações Internacionais pode ser datada da década de 1930 por meio do impacto dos estudos de Charles Merriam, Harold Lasswell e Quincy Wright, que propuseram a razão humana como meio para se explicar as ações na política internacional da mesma forma como era utilizada na Economia e na Ciência Política. A razão humana viria a ser utilizada como explicação para as atrocidades cometidas durante a II Guerra Mundial – algo que foi incorporado com grande força pela academia norte-americana devido à inserção de vários analistas europeus que tinham buscado asilo nos Estados Unidos no período do conflito. Com destaque, podemos citar o impacto dos trabalhos de Hans Morgenthau para os estudos da disciplina (KAHLER, 1998).

Fearon e Wendt (2002) observam que, nas abordagens racionalistas, o modelo formal de explicação se apresenta como um argumento. Os argumentos, por sua vez, formalizam e exploram as consequências das ações coletivas baseadas em um princípio fundamental da psicologia popular: as ações devem ser explicadas e entendidas a partir de como estas fazem sentido tendo como base um determinado conjunto de valores e crenças. Podemos, então, pensar os efeitos dos modelos formais racionalistas dentro dos estudos das Relações Internacionais de forma clara quando olhamos para o Realismo e suas variantes.

Contudo, para Kahler (1998), a utilização da razão humana na perspectiva realista apresenta problemas de definição conceitual. O principal problema é a falta de compreensão sobre a importância das crenças e como estas formam a base explicativa das ações humanas. Neste sentido, uma análise racionalista não pode desconsiderar a importância dos aspectos não materiais. Fatores como cultura, costumes, normas – os produtos da socialização – devem compor toda análise racionalista (KAHLER, 1998).

Assim como o Racionalismo, o Construtivismo não pode ser limitado a termos ontológicos, epistemológicos e metodológicos. Ao mesmo tempo, não pode ser apresentado como uma teoria de Relações Internacionais como o Realismo ou Liberalismo. Portanto, o Construtivismo pode ser visualizado, de uma melhor forma, como um conjunto de questionamentos ontológicos, epistemológicos e

metodológicos que desafiará, em grande medida, o domínio do Positivismo dentro das Ciências Sociais como um todo – desempenhando um papel de metateoria.

O domínio do Positivismo tinha como alicerce a ideia de que as ciências sociais deveriam estar baseadas em análises empíricas. Logo, somente fatores e variáveis materiais poderiam fazer parte da análise. O Construtivismo questiona isso no momento em que apresenta a realidade como resultado de fatores não observáveis e imateriais, como a construção de discursos. Para os construtivistas, as ciências sociais, por terem uma essência diferenciada das ciências exatas (ou naturais, por exemplo), não deveriam estabelecer suas análises somente em fatores materiais, pois uma parte significativa da vida social não pode ser mensurada ou analisada com uma regressão.

Em especial nas Relações Internacionais, Fearon e Wendt (2002) apontam contribuições epistemológicas importantes do Construtivismo. Podemos destacar como as ideias, o conhecimento e o discurso são utilizados como forma de poder. O Construtivismo tem como objetivo primário analisar o papel desempenhado pelas ideias na construção social. Adjacente a este objetivo, temos a procura por mostrar que a natureza dos agentes e dos objetos é socialmente construída. Portanto, as abordagens construtivistas buscam metodologias que foquem mais no coletivo do que no individual, pois os impactos da socialização são fundamentais para a construção dos agentes e das estruturas.

Conforme exposto, o debate entre Racionalismo e Construtivismo é visto de forma equivocada, como um jogo no qual o analista deve optar pelo materialismo ou pelas ideias. Contudo, tanto as ideias são importantes para o Racionalismo, como o aspecto material é importante para o Construtivismo. Na verdade, o que diferencia as abordagens é como e quando as ideias ou os aspectos materiais importam mais. Neste momento, cabe ao analista observar seu objeto de estudo e julgar, da melhor forma possível, como confrontar as duas explicações, buscando uma espécie de síntese analítica.

Nos últimos anos, as teorias tradicionais de Relações Internacionais estão perdendo espaço para estudos empíricos focados em metodologias quantitativas e praticamente sem teoria (GUZZINI,

2013; MEARSHEIMER & WALT, 2013). Neste sentido, a consolidação do diálogo entre Racionalismo (positivismo) e Construtivismo (pós-positivismo), pode fortalecer os estudos teóricos da disciplina, pois produzem explicações mais próximas da realidade empírica, não abrindo mão das contribuições provenientes da teoria.

As teorias de médio alcance desempenham um papel fundamental nesse processo, como dito por David Lake (2011). Nestas, é possível observar a influência tanto do Racionalismo como do Construtivismo. Um exemplo de materialização desses impactos é o trabalho sobre as instituições europeias, realizado por Jupille, Caporaso & Checkel (2003). O argumento central dos autores é que o debate metateórico sobre instituições evoluiu de forma importante ao longo do tempo, contudo, agora é necessário buscar um debate teórico e metodológico mais focado e estruturado na empiria, no qual as ferramentas analíticas provenientes tanto do racionalismo como do construtivismo são fundamentais.

Com isso em mente, Jupille, Caporaso & Checkel (2003) propõem o conceito de instituições integradas (*intregating institutions*), no qual buscam unir conceitos teóricos diferenciados sobre as instituições, somando a abordagem racionalista e construtivista (sociológica), com o objetivo de promover a integração teórica e metodológica entre os diferentes subcampos da ciência política que estudam as instituições.

Para os autores, o “Novo Funcionalismo” de Haas (1976) foi uma primeira tentativa de explicar o processo de integração europeu em termos mais formais. Nas Relações Internacionais, o “Novo Funcionalismo” contribuiu para uma abertura intelectual dos autores da área, que posteriormente teve na teoria da interdependência complexa de Keohane e Nye (1975) seu fruto mais vistoso.

Anos mais tarde, o surgimento da Comunidade Europeia propiciou uma nova onda de estudos, que, além do “Novo Funcionalismo”, também ressuscitou uma reformulação do Intergovermetalismo de Moravcsik (1991; 1993). Portanto, vários estudos comparados dentro do campo da ciência política foram importantes para sedimentar os trabalhos sobre o papel das instituições no processo de integração regional europeu, por exemplo, os trabalhos de Attina (1990) sobre partidos políticos.

Para Jupille, Caporaso & Checkel (2003), é possível realizar uma distinção entre os estudos sobre o tema da seguinte forma: estudos sobre como os Estados se comportam internamente (Ciência Política); e de como estes se comportam dentro do sistema internacional (Relações Internacionais). Contudo, estes estudos não se apresentam de forma isolada, existindo um grande intercâmbio teórico e metodológico, principalmente dentro dos métodos de Política Comparada.

Segundo Milner (1998), o Institucionalismo, em especial, funcionou como uma ponte intelectual entre os estudos teóricos comparados, europeus e norte-americanos, devido à forte associação estabelecida entre a interdependência complexa e a teoria dos jogos (JUPILLE, CAPORASO & CHECKEL, 2003).

Os autores julgam, então, que o termo Institucionalismo é complexo e até mesmo confuso, pois, como enunciado por Taylor e Hall (1996), existem vários tipos de Institucionalismo, racional ou sociológico (abordagem construtivista). Dito isso, os estudos sobre instituições, com destaque as europeias, necessitam da soma das ferramentas analíticas dessas duas correntes diferenciadas, principalmente depois da criação da Comunidade Europeia. Ao mesmo tempo, devem se proteger dos vícios das abordagens puramente focadas numa corrente. Portanto, os autores buscam criar pontes em temas específicos entre racionalismo e construtivismo. Com destaque, há a questão da criação das identidades, na qual podemos ver as crenças do racionalismo e poder das ideias do construtivismo, construindo assim uma teoria de médio alcance.

### **Considerações Finais**

O Pluralismo Teórico em Relações Internacionais define-se como uma instância intelectual na qual conceitos e *insights* de diferentes teorias são combinados de modo a oferecer explicações que capturem a complexidade causal dos fenômenos estudados pela disciplina. Esse *bridge building* proposto pelo pluralismo teórico tem por objetivo proporcionar a construção de teorias de médio alcance, abdicando de discussões mais abstratas acerca dos diferentes pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos assumidos pelas teorias disponíveis, e operacionalizando-os segundo sua adequação aos problemas abordados.

Dessa forma, conforme argumentam autores favoráveis ao pluralismo teórico, seriam superados os reducionismos analíticos das explicações *monocausais* gerados pela ênfase em pressupostos não mensuráveis (KATZENSTEIN & SIL, 2010a), e a disciplina de Relações Internacionais estaria mais bem servida ao redirecionar a ênfase de debates *interparadigmáticos* para estudos diretamente orientados segundo problemas do mundo real (LAKE, 2011;2013).

Esse esforço não consiste na elaboração de sínteses teóricas ou combinações de diferentes explicações de forma fortuita: o rigor no desenho de pesquisa é fulcral para o estabelecimento do pluralismo teórico. Dois exemplos de estratégia de pesquisa são apontados, sendo o domínio de aplicação e o sequenciamento temporal. O primeiro delimita quais os domínios específicos dos conceitos e *insights* utilizados na abordagem de um problema de pesquisa, projetando-os numa explicação mais ampla. O segundo aplica os mecanismos explicativos segundo sua adequação aos diferentes momentos do desenvolvimento do fenômeno estudado (JUPILLE, CAPORASO, CHECKEL, 2003; CHECKEL, 2013).

Não obstante a clareza de suas formulações, a opção pelo Pluralismo Teórico traz consigo dois riscos. O primeiro diz respeito à acumulação teórica, pois a *sobredeterminação* das teorias de médio alcance pluralistas torna difícil a demonstração do impacto de variáveis de forma individual. O desenho de pesquisa é fundamental para dirimir os efeitos negativos da *sobredeterminação* e proporcionar a precisão e a parcimônia suficientes para que as teorias de médio alcance não se tornem atomizadas e formem um corpo teórico abrangente. O segundo problema advém da flexibilização dos pressupostos metateóricos promovida pelo pragmatismo das teorias pluralistas. Essa flexibilização – ela própria necessária para possibilitar a orientação para problemas do mundo real – acabaria por ser limitada, uma vez que a compatibilização entre mecanismos explicativos de teorias *problem solving* e interpretativistas necessitaria, em grande medida, de reflexão metateórica. (CHECKEL, 2013).

Com isso em mente, podemos afirmar que o debate entre racionalistas e construtivistas desempenhou um papel fundamental para sedimentar os alicerces do Pluralismo Teórico no estudo teórico de

Relações Internacionais. Racionalismo e Construtivismo são definidos ao longo do artigo como um conjunto de abordagens ontológicas, epistemológicas e metodológicas. Por isso, tal debate teria uma natureza metateórica.

Assim, suas contribuições transbordaram para diferentes abordagens teóricas dentro do estudo da política internacional, modificando de forma determinante os limites teóricos impostos pelos debates ocorridos no passado. A contribuição mais notória é a existência de um caráter de complementariedade entre abordagens teóricas racionalistas e construtivistas. Isso marca uma mudança importante na reflexão teórica em Relações Internacionais, pois, ao longo do tempo, inúmeros autores defenderam a ideia de que Racionalismo e Construtivismo eram abordagens antagônicas e excludentes.

Fearon e Wendt (2002) são claros ao mostrar como seria vantajoso para o estudo das Relações Internacionais utilizar Racionalismo e Construtivismo como ferramentas analíticas que se complementam na medida em que perguntamos utilizando os pressupostos teóricos de uma abordagem e respondemos por meio dos pressupostos teóricos da outra. Tal necessidade é justificada pela complexidade dos objetos de estudo das Relações Internacionais, pois, em sua maioria, possuem uma natureza multifatorial extremamente complexa. Logo, tanto o mundo material, como as ideias construídas a partir da interação social não podem ser dispensadas a priori pelo analista fiel a uma determinada abordagem teórica. A teoria não pode servir como um cárcere ao analista, pelo contrário, deve aumentar sua capacidade crítica.

## Referências

ATTINA, Fulvio (1990). The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties. **European Journal of Political Research**, 18 (5): 557-79.

BA, Alice 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.

BENNETT, Andrew (2010). From Analytic Eclecticism to Structured Pluralism. **Qualitative and Multi-Method Research: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research**, 8 (2): 6-9.

CHECKEL, Jeffrey T. (2013). Theoretical Pluralism in IR: Possibilities and Limits. In CARLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, Beth A. (ed.). **Handbook of International Relations**. London: Sage Publications, 220-42.

DUNNE, Tim; HANSEN, Lene; WIGHT, Colin (2013). The end of International Relations theory?. **European Journal of International Relations**, 19 (3):405-25.

FEARON, James; WENDT, Alexander (2002). Rationalism v. constructivism: a skeptical view. In CARLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, Beth A. (ed.). **Handbook of International Relations**. London: Sage Publications, 52-72

GUZZINI, Stefano (2013). The ends of International Relations theory: Stages of reflexivity and modes of theorizing. **European Journal of International Relations**, 19 (3): 521-41.

HAAS, Ernst B. (1976). Turbulent fields and the theory of regional integration. **International Organization**, 30 (2):173-212.

HAAS, Peter M. (2010). Practicing Analytic Eclecticism. **Qualitative and Multi-Method Research: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research**, 8 (2):9-14.

JUPILLE, Joseph; CAPORASO, James A.; CHECKEL, Jeffrey T. (2003). Integrating institutions rationalism, constructivism, and the study of the European Union. **Comparative Political Studies**, 36

(1-2): 7-40.

KAHLER, Miles et al. (1998). Rationality in international relations. **International Organization**, 52 (4): 919-41.

KATZENSTEIN, Peter J.; KEOHANE, Robert O.; KRASNER, Stephen D. International organization and the Study of World politics. **International Organization**, 52 (4): 645-85.

KATZENSTEIN, Peter J.; SIL, Rudra (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.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph (1975). International interdependence and integration. In GREENSTEIN, F. & POLSBY, N. (ed.). **Handbook of Political Science**. Reading, MA: Addison- Wesley, 363-414.

LAKE, David 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 eclecticism in International Relations. **European Journal of International Relations**, 19 (3): 567- 87.

LEGRO, J. W. (1996). Culture and preferences in the international cooperation two-step. **American Political Science Review**, 90 (1): 118-37.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. (2013). Leaving theory

behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. **European Journal of International Relations**, 19 (3):427-57.

MILNER, Helen V. (1998). Rationalizing politics: The emerging synthesis of international, American and comparative politics. **International Organization**, 52 (4):759-86.

MORAVCSIK, Andrew (1991). Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. **International organization**, 45 (1): 19-56.

. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 31(4): 473-524.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho (2002). **Relações Internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI.

TAYLOR, Rosemary C. R. And HALL, Peter A (1996) **Political Science and the Three New Institutionalism**, publicado em [[http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf)]. Disponibilidade: 03/07/2016



## 2 | NAÇÕES NO DIVÃ: USO DA ÓPTICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Danilo Gonçalves Dos Santos*<sup>7</sup>

*Ana Carolina Costa*<sup>8</sup>

### **Introdução**

A política externa é uma área importante das políticas públicas devido à sua forte influência e conexões em quatro pontos-chave, a saber: aspectos relacionados à interdependência global; interações entre as políticas econômicas e comerciais dos atores sob o ponto de vista doméstico e internacional, segurança e defesa, e a posição de tal ator político face aos desafios globais.

Num mundo cada vez mais interligado, as decisões de política externa têm gradativamente mais implicações significativas para as políticas internas. As interdependências econômicas, políticas e de segurança significam que as ações de um player tomadas na arena internacional podem afetar diretamente a capacidade de um país de implementar eficazmente as suas políticas internas.

Além disso, a política externa desempenha um papel crucial na

---

7 Doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e professor de Administração Pública na Faculdade de Saúde de Paulista (FASUP)

8 Doutoranda em Ciências Sociais - Estudos das Relações China-Brasil (PPGCS-UNICAMP).

definição de acordos comerciais, tarifas e acesso ao mercado, que, por sua vez, têm um impacto direto na economia e nas indústrias de um país. As políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento econômico, à criação de emprego e à competitividade internacional são profundamente influenciadas pelas escolhas de política externa feitas pelos intervenientes nacionais.

No que diz respeito ao quesito segurança, num mundo cada vez mais conectado e com o surgimento de tecnologias com capacidades disruptivas como 5G, microchips, inteligência artificial e aprendizagem automática, as decisões de política externa relacionadas com segurança e defesa podem ter implicações nas políticas internas relacionadas com a segurança nacional, militar, gastos, resolução de conflitos, coleta de informações, política de processamento de dados etc.

Além do citado acima, é cada vez mais possível observar que muitos dos desafios políticos da modernidade, como as alterações climáticas, o terrorismo, as pandemias e a migração, transcendem as fronteiras nacionais e exigem cooperação e governação internacionais. Consequentemente, a política externa desempenha um papel crucial na abordagem destes desafios globais, moldando relações diplomáticas, alianças e acordos internacionais e, consequentemente, moldando o padrão sobre como os atores nacionais irão lidar com estes dilemas em suas fronteiras.

Em suma, as relações entre nações têm cada vez mais impactos observáveis para além de evitar conflito, desde a ajuda humanitária, acordos económicos, entre outros, há cada vez uma necessidade maior da construção de um *soft power* para que nações tenham o devido desenvolvimento interno e externo.

Já quando abordamos a perspectiva doméstica, quando se trata de observar os determinantes da boa implementação das políticas públicas, um dos principais determinantes são as Capacidades Estatais, um indicador da habilidade que os governos têm para atingir suas metas. Sendo um conceito multidimensional, há uma capacidade específica para cada área do Estado, uma delas voltada às Relações Internacionais, a Coercitiva, a qual foca num aspecto mais simples, olhando para conflitos e focando em se proteger de ameaças

externas. Porém, a capacidade mais observada pela literatura vem sendo a Administrativa/Burocrática, que usa da qualidade da burocracia como indicador observável, nível educacional, formação continuada, recrutamento meritocrático dos agentes, isso somado a arranjos institucionais que constroem uma estrutura hierarquizada, tornando-se comuns na construção de índices de capacidade estatal.

Quando estudamos políticas públicas, é imprescindível compreender que elas nada mais são do que a busca do Estado pelo cumprimento de um objetivo. Portanto, neste capítulo, propomos-nos a realizar não só um mero debate, mas um verdadeiro exercício intelectual sobre a factualidade do uso dessa perspectiva no estudo da construção de *soft power* estatal. Logo, a pergunta de pesquisa que se constrói indaga: **É possível trazer o aparato burocrático do Estado para o debate de Relações Internacionais? Se sim, como?**

### **Soft Power nos Holofotes**

A compreensão do poder brando (ou *soft power*) dos players globais nas relações internacionais é produto da vasta contribuição de Joseph Nye para o campo. O *soft power* existe dentro da lógica de arena internacional da interdependência complexa proposta por Nye e Keohane (XXXX). Segundo os autores, dentro do Sistema Internacional, os Estados se relacionam em uma Interdependência Complexa, que tem como principais características: a) a existência de múltiplos canais que conectam as sociedades; b) a compreensão de que a agenda das relações interestatais não está organizada de uma maneira hierarquicamente clara; e c) a não utilização da força militar de um governo em direção a outro ator, uma vez que a Interdependência Complexa prevaleça na região de interesse deste Estado.

Assim, neste construto, *hardpower* é a capacidade de levar o outro a fazer o que queremos usando de meios demonstração de força. Esses meios podem ser militares, sanções econômicas ou incentivos financeiros, sendo uma forma de influência direta, mas nem sempre incluirá conflitos armados, mas que têm em seu poder militar seu grande trunfo para promover a coerção, a indução e/ou a dissuasão sobre outros atores. (NYE, 2001 apud MARTINELLI, 2016).

Porém, nem sempre a coerção é o melhor caminho para construir

aliados. Nasce, então, a necessidade da influência, ou, nas palavras de Nye, a necessidade se um meio sedutor de poder. Segundo o autor, “soft power é uma articulação sedutora de poder, ele coopta as pessoas a quererem ser iguais ao invés de obrigá-las a tal.” (NYE, 2002, p.123). O Soft Power é uma ferramenta de poder que não está restrita apenas aos Estados. Qualquer tipo de ator, seja estatal ou não-estatal, pode exercer o Soft Power devido a sua característica indireta, transnacional e não imediata. A questão que caracteriza o Soft Power é sua esfera que engloba aspectos ideológicos, sociais e culturais.

O Soft Power tem a sua principal característica de acordo com conceitos ideais e culturais mais próximos com o que prevalece como uma norma global. Por exemplo, atualmente, conceitos como democracia, paz, liberdade, pluralismo, liberalismo, igualdade, prosperidade, e sustentabilidade são vistos como globalmente positivos, portanto, fazem parte do que é entendido por Soft Power. De acordo com a compreensão de Nye, o Hard Power, poder militar e econômico, e o Soft Power, fonte de poder sedutor ideológico-social-cultural, devem ser complementares para que um Estado consiga manter sua posição de hegemonia, ou vir a ser um ator hegemônico, não podendo se focar em apenas uma dessas duas fontes de poder, e sim nas duas, para que sejam complementares e efetivas.

### **Política Externa como Política Pública**

Ao ser caracterizada como uma área de política pública, é possível utilizar uma literatura específica para investigar a diplomacia. Um dos pontos de partida para estudar esse importante fator do estado é compreender o seu ciclo, que, de forma simplificada, conta com Agenda, Formulação, Implementação e Avaliação (SOUZA, 2006). Todo esse ciclo é importante para entender o trabalho dos agentes públicos, mas a Avaliação ganha destaque porque é lá que se pode saber se os governos estão agindo corretamente.

A questão que fica é que a avaliação é um estudo *ex post facto* e também subjetivo no que diz respeito aos indicadores. A questão de como avaliar algo é sempre relevante, indicadores sociais, opinião dos cidadãos, entre outros, podem ser utilizados para medir o impacto das políticas públicas, tanto por métodos quantitativos

quanto qualitativos (BATISTA; DOMINGOS, 2017). O processo de avaliação está diretamente ligado à capacidade do governo de coletar dados, pois é crucial para monitorar as políticas públicas (ROSSI; LIPSEY; HENRY, 2018). Ou seja, existem limitações na avaliação da política após sua implementação e fatores prévios que devem ser observados para determinar como estudá-la.

No campo da diplomacia, iniciativas como o *Soft power 30* compreendem o aumento da complexidade da política externa e a necessidade de a mensurar com indicadores palpáveis que permitem aplicar uma lógica de política comparada a esse campo de estudos. Assim, mais uma vez a Política Externa se aproxima das políticas públicas como objeto de estudo. Todavia, ainda há distinções claras entre as políticas públicas e a política externa. Essa segunda é muito mais contínua e dinâmica na sua agenda, sendo afetada fortemente pelo ambiente na qual é exercida. Tendo em vista isso, como observar o que é uma boa ou uma má execução dela? As particularidades do campo não permitiriam que toda a literatura do campo de Públicas fosse utilizado, pois entender os fins da política externa e avaliações *post facto* seria algo para além do simples desafiador.

Por outro lado, também há uma literatura que visa compreender a ação governamental antes mesmo de ela ocorrer, focando em mensurar quanta capacidade o Estado tem para implementar políticas públicas com sucesso, indo um pouco além da mensuração de impacto e resultados, focando nas competências para atingir metas e ter uma máquina pública eficiente e eficaz. As Capacidades Estatais são um construto conceitual que visa observar até que ponto os governos conseguem cumprir seus objetivos definidos (CINGOLANI, 2013), uma forma de avaliar políticas públicas *ex-ante* (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Nessa perspectiva, o foco se volta para a produção de políticas públicas, utilizando os arranjos institucionais, os atores sociopolíticos para estimar o sucesso que o Estado tem em penetrar socialmente e gerar mudanças reais (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; SOUZA, FONTINELI, 2020).

O conceito de capacidade estatal é diverso, sendo dividido em vários de acordo com a literatura, que pode variar desde a capacidade coercitiva para garantir objetivos internacionais até a capacidade

relacional que se concentra em garantir que o governo responda às demandas sociais (CINGOLANI, 2013). Contudo, destaca-se a Capacidade Burocrática ou de Implementação, que incide sobre as partes que compõem a máquina pública, os recursos utilizados para as ações do Estado, sejam eles humanos e/ou financeiros. Este aspecto está fortemente ligado à teoria burocrática e utiliza-a para medir a capacidade. São levados em consideração fatores como o recrutamento e formação de funcionários públicos, bem como as estruturas em que se baseiam as suas relações, levando o foco em aspectos como a discricionariedade. Aqui, a qualidade da burocracia, formalmente, é frequentemente utilizada como um indicador da capacidade do governo para implementar políticas eficazes.

De acordo com esta linha da literatura, desempenhando um papel central na qualidade do governo, os agentes do Estado necessitam de ser recrutados meritocraticamente, ter posições estáveis e estar em constante desenvolvimento das suas competências, melhorando sempre, sendo as estruturas organizadas hierarquicamente (BLAU, 1956; OLIVEIRA, 2007). Em geral, a capacidade de implementação de políticas públicas está ligada à estrutura institucional em que a burocracia é construída e às ações desempenhadas pelos agentes (PIRES, 2009), ações que são afetadas pela formação e pelas relações que se mantêm no cargo.

Aplicando isso à política externa, temos o exemplo do Brasil, onde, como aponta Cheibub (1989), após a redemocratização, começou a construir uma diplomacia mais burocrática, com recrutamento baseado na formação educacional, na origem geográfica. Com isso, o autor esperava que houvesse um aumento da autonomia do corpo diplomático do país, com o desenvolvimento de interesses e objetivos próprios do Itamaraty, como organização, afetando diretamente a forma como a política externa brasileira é implementada. Segundo dados do Portal da Transparência, em junho de 2023, apenas 97,04% dos 642 burocratas do Ministério das Relações Exteriores (Ministério das Relações Exteriores) são “eficazes”, ou seja, foram recrutados por meio de concurso público para ocupar o cargo. Além disso, o ministério também conta com o Instituto Rio Branco, escola de diplomacia com os objetivos de “formar e aperfeiçoar um corpo de

servidores coeso, consistente com a tradição da política externa brasileira”, segundo o site oficial do Ministério. O ingresso na formação diplomática do país se dá exclusivamente pela Rio Branco, que tem uma seleção por concurso público considerada uma das mais difíceis do Brasil, fazendo com que a preparação para a carreira comece ainda antes da prova (DE MOURA, 2015).

O Itamaraty possui todos os três pontos principais de uma estrutura burocrática quando se olha seu organograma, com uma divisão hierárquica. Então, temos o que podemos chamar de um bolsão de excelência burocrática, dando ao órgão uma grande capacidade estatal de implementar políticas públicas, a política externa do país. Espera-se que isto tenha um impacto direto em outra capacidade do Estado, a Coercitiva, que aumenta devido ao possível *soft power* trazido pelo corpo diplomático altamente burocratizado. Ou seja, espera-se que esta maior construção de capacidade burocrática aumente a qualidade da política externa, por meio do aumento do *softpower*, conferindo maior capacidade de proteção do território contra ameaças externas e aumente a relevância da nação no cenário internacional como ator-chave e mediador de conflitos.

Desse processo, surge a principal questão de pesquisa deste trabalho: **É possível trazer o aparato burocrático do Estado para o debate de Relações Internacionais? Se sim, como?**

## **Metodologia**

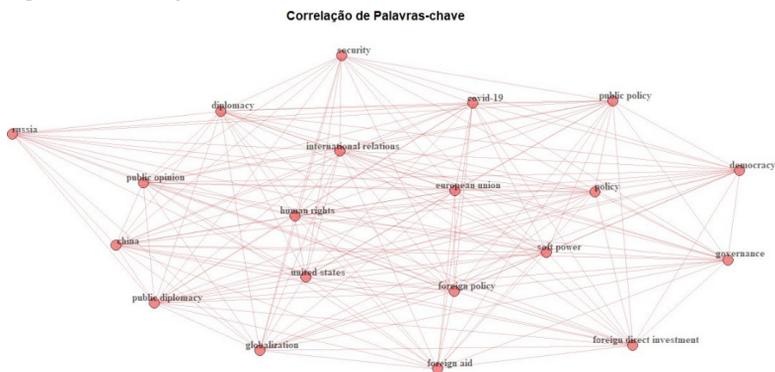
Visando observar se o campo das Relações Internacionais tem se apropriado das teorias de Políticas Públicas, uma análise bibliométrica será realizada, a qual é uma técnica oriunda da biblioteconomia que visa identificar temas relevantes em um campo ou objeto de estudo, partindo do pressuposto que, se algo é muito citado, há relevância (ROBERTO; CUNHA, 1998).

A fonte de dados utilizada foi a base *Scopus*. Nela, houve diferentes combinações de busca dos termos “International Relations”, “Foreign Policy”, “Public Policy” e “State Capacity”, totalizando 12278 para serem analisados, os quais foram publicados entre 1926 e 2024. As palavras-chave e os resumos dos textos serão analisados por meio de ferramentas visuais, de nuvem de palavras e da rede de correlação



mas não é o suficiente para entendermos se e como essas literaturas vêm sendo usadas no campo de Relações Internacionais.

Figura 2 - Correlação Geral de Palavras-Chave



Fonte: Elaboração dos Autores

A Figura 3 faz uma investigação mais aprofundada ao filtrar os textos que falam especificamente de Capacidade Estatal, Capacidade Administrativa ou Burocracia em seus resumos. Isso se fez, já que essa é a lente analítica na qual se quer focar. Portanto, a Figura 3 contempla 403 diferentes textos que vão dos anos 1973 a 2024. A rede de correlação das palavras-chave na Figura 4 mostra que, por mais que haja ligação entre os termos “Capacidade Estatal” e “Relações Internacionais”, eles estão em clusters diferentes, cada um com termos comuns nos seus estudos. O único que foge do cluster típico é “Diplomacia”, que se encontra no grupo dos temas das políticas públicas, indicando que esse é o campo das relações internacionais que a literatura de PPs se encaixa.

Ao se aprofundar nos resumos dos textos que debatem a diplomacia, podemos observar algumas categorias mais presentes neles. Para começo, há alguns completamente focados na burocracia, desde usar termos das relações internacionais e aplicar conceitos a estudos de políticas públicas, a avaliar como os burocratas da diplomacia possuem autonomia. Porém, os mais frequentes são aqueles que visam

mostrar como, para além dos atores estatais, sociedade civil e organizações internacionais – a burocracia também é um ator relevante dentro dos processos diplomáticos, seja essa a burocracia dentro de estados, seja a presente em ONGs e OIs. Entretanto, é justamente nessas segundas que os conceitos de capacidade estatal e capacidade burocrática como pontuados acima aparecem, numa tentativa de colocar que o profissionalismo dessas organizações tem um impacto.

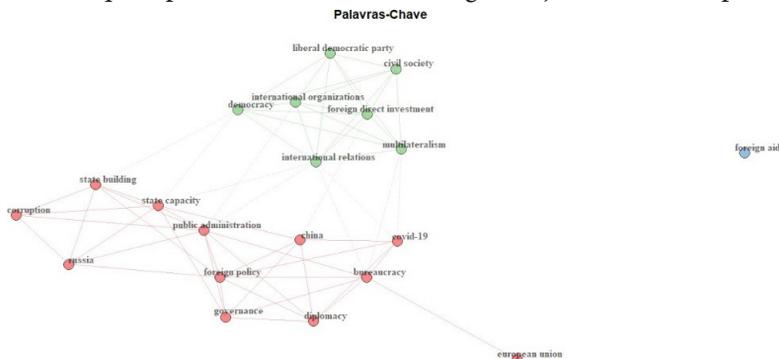


Figura 3 - Correlação de Palavras “state capacity”

Fonte: Elaboração dos Autores

Outro ponto comum é a presença de conceitos distintos de capacidade estatal<sup>9</sup>. Um bom exemplo é o trabalho de Lin (2019), que tem a Capacidade Estatal como um termo central, mas está constituída por meio de presença de uma ideologia forte, habilidade de mobilizar recursos, construir instituições e agências efetivas, habilidade dos líderes e o Momento histórico. Um conceito muito útil para entender a dinâmica do Estado no jogo externo, mas não explica as suas ferramentas para ele como o que vem sendo proposto aqui.

Outro ponto central em parte desses textos é a noção de que a Política Externa opera num jogo de dois níveis. Isso se manifesta em textos que observam que a política internacional impacta na

9 Diferentes do conceito antes apresentado que visava entender as ferramentas que o estado tem para construir e implmenetar políticas públicas efetivas, e assim, fazer cumprir seus objetivos (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; SOUZA, FONTINELI, 2020).

execução de políticas públicas no território, principalmente políticas de ajuda humanitária. No entanto, tal cenário é mais frequente em textos que mostram a ideia daquilo que acontece internamente, apresentando como uma nação se organiza, quais atores estão envolvidos, e como tais questões impactam diretamente em como ele se coloca no jogo internacional. Em outras palavras, explica quais são as lógicas internas e internacionais e como elas se conversam para produzir políticas públicas ou se posicionar internacionalmente.

Há, dentre os textos, dois que chamam a atenção. O primeiro é o texto de Carreno Lara (2016), que traz um debate sobre a necessidade de estudar burocracias diplomáticas para além das simples ideias de que elas são um corpo estritamente técnico e presas a padrões webberianos, algo que, como afirma Oliveira (2007), já havia sido superado pela literatura de políticas públicas. É importante questionar: mesmo com tantos textos explorando o jogo de dois níveis e a importância da burocracia local, por que não há estudos que usem os conceitos mais amplamente usados pela literatura de burocracia? A ausência de Capacidade Estatal nos termos supracitados é um exemplo disso, de que há uma deficiência em estudos de diplomacia que lidam com burocracia.

Por fim, apenas um texto visou unir os dois temas. Em sua pesquisa, Takagi (2022) observa os impactos da Diplomacia Filipina ser um chamado “bolsão de excelência”, ou seja, uma agência burocrática com maior nível de capacidade estatal e, portanto, qualidade na entrega de serviços quando comparada às demais. Esse alto nível em termos de capacidade estatal fez com que se fosse possível compensar o pouco poder econômico por meio de diplomacia com a China. Esse texto mostra, de maneira empírica, que a Capacidade Estatal pode ser utilizada por meio da diplomacia, e teoricamente colabora com nosso argumento de que ela deve ser estudada em estudos de Política Externa.

### **Considerações finais**

O texto tem como proposta central mostrar que há uma possibilidade teórica de se explorar a diplomacia por meio da literatura de capacidade estatal. O soft power se apresenta como um fonte de poder

sedutor ideológico-social-cultural, devem ser complementares para que um Estado consiga manter sua posição de hegemonia, ou vir a ser um ator hegemônico, ou seja, trata-se de um ferramenta complementar de “força estatal” dentro da arena internacional, uma vez que apenas um aparato burocrático forte, com boa capacidade estatal é capaz de refletir e disseminar um certo poder de persuasão-sedutor para os demais atores de tal arena, fazendo-se necessário o estudo de seus determinantes domésticos. É inegável porém o papel central que o jogo interno do estado ator tem na construção de seu aparato internacional, a bibliometria realizada mostra como diversos autores ressaltam a importância não apenas de líderes políticos e sociedade civil, mas também de um corpo burocrático presente na diplomacia, essa é uma presença que faz com que o principal objeto de estudo das teorias de Capacidade Administrativa do Estado esteja também presente nos estudos sobre Política Externa. Há uma interseção prática que permite o uso de teorias das duas áreas em conjunto, abrindo possibilidade de que os corpos diplomáticos e seu poder de atuação e realização de objetivos sejam estudados pela base que os forma como máquina pública.

Por mais que ainda não seja possível observar uma presença massiva de trabalhos que usem a lente aqui proposta, já é possível identificar autores que venham mostrando que é possível fazer estudos de caso que demonstram que uma Capacidade Administrativa pode levar a relações diplomáticas vantajosas para um país, como no caso das Filipinas (TAKAGI, 2022). Identificamos com nossa bibliometria que por mais que haja plausibilidade essa ainda é uma possibilidade pouco explorada, sendo assim, há uma necessidade de expandir a literatura tanto com estudos de caso, bem como estudos comparados de grandes amostras.

Respondendo a principal pergunta deste texto, sobre a possibilidade de trazer a lente analítica das Capacidades Estatais para o debate de Relações Internacionais, a resposta direta seria que sim. A política externa possui os elementos necessários para que essa transposição seja feita, mesmo com suas particularidades, as instituições e atores estão todos presentes. O estudo de capacidades estatais foca em avaliar a estrutura que um estado dispõe para executar seus objetivos, no

campo internacional, por mais que haja grande influência dos atores externos, ter uma estrutura mais forte pode ser um diferencial para navegar nele, como mostra o estudo de Takagi (2022), porém como mostrado pela bibliometria essa ainda é uma possibilidade pouco explorada, cabendo a estudos futuros avaliarem e mensurarem o impacto de diferentes níveis de capacidade estatal sobre o soft power.

## Referências

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, 2017.

BLAU, Peter M. *Bureaucracy in modern society*. 1956.

CHEIBUB, Zairo Borges. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 2, p. 97 a 128-97 a 128, 1989.

CARRENO LARA, Eduardo. Bureaucracy and Foreign Policy: the New Challenges of Diplomatic Practice. **REVISTA DEL CLAD FORMA Y DEMOCRACIA**, n. 65, p. 103-128, 2016.

CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. 2013.

CINGOLANI, Luciana. The role of state capacity in development studies. *Journal of Development Perspectives*, v. 2, n. 1-2, p. 88-114, 2018.

DE MOURA, Cristina Patriota. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira*. Editora FGV, 2015.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação-O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 2017.

LIN, Zhimin. Xi Jinping's 'major country diplomacy': The impacts of China's growing capacity. **Journal of Contemporary China**, v. 28, n. 115, p. 31-46, 2019.

MARTINELLI, Caio Barbosa. O jogo tridimensional: o hard power, o soft power e a interdependência complexa, segundo Joseph Nye. *Conjuntura Global*, v. 5, n. 1, p. 65-80, 2016.

NYE, Joseph S. *Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

NYE, Joseph S; KEOHANE, Robert, *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Longman, 2001. NYE, Joseph S. *Soft Power*, New York, Estados Unidos: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. 2007. PRITCHARD, Alan et al. Statistical bibliography or bibliometrics. *Journal of documentation*, v. 25, n. 4, p. 348-349, 1969.

ROBREDO, Jaime; CUNHA, Murilo Bastos da. Aplicação de técnicas infométricas para identificar a abrangência do léxico básico que caracteriza os processos de indexação e recuperação da informação. **Ciência da informação**, v. 27, p. 11-27, 1998.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; HENRY, Gary T. *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications, 2018.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45, 2006.

TAKAGI, Yusuke. The politics of grand strategy in an emerging state: a case study on Philippine diplomacy toward China. **Journal of Contemporary East Asia Studies**, v. 11, n. 2, p. 329-345, 2022.

### 3 | METODOLOGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL: TEORIAS E ÁREAS

*Marcelo de Almeida Medeiros<sup>10</sup>  
Rodrigo Albuquerque<sup>11</sup>  
Rafael Lima<sup>12</sup>*

#### **Introdução<sup>13</sup>**

Até que ponto a ausência de uma metodologia rigorosa tem restringido o poder explicativo geral das Relações Internacionais (RI) na América do Sul? Para responder a essa pergunta, este artigo procura descrever como as RI estão estruturadas no continente. Isso é feito por meio da análise de artigos publicados em periódicos sul-americanos, a fim de mapear como os autores combinam teoria e método em quais campos de estudo. Para isso, o artigo está

---

10 Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciência Política, Recife - PE, Brasil. (mam14@uol.com.br)

11 Universidade Federal de Sergipe, Departamento de Relações Internacionais, Aracaju - SE, Brasil. (albuquerque.rodrigo@gmail.com)

12 Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciência Política, Recife - PE, Brasil (rafaelmesquita\_5688@hotmail.com)

13 Versão anterior deste manuscrito foi apresentada no encontro de 2016 da Associação Brasileira de Ciência Política sob o título de “Methodology and International Relations in South America: Theories and Areas”.

organizado em três partes: (1) Origens históricas e desenvolvimento toda disciplina de RI na América do Sul; (2) Tendências teóricas; e (3) Evidências empíricas. As observações finais resumem as principais descobertas e análises da pesquisa empírica, comparando-as com a literatura disponível e adotando uma abordagem lakatosiana, pois pressupõe uma agenda de pesquisa baseada nas principais teorias e abordagens de RI, bem como identifica as principais tendências da pesquisa de RI na América do Sul.

## **1 Origens históricas e desenvolvimento da disciplina de RI na América do Sul**

Como costuma acontecer nas ciências sociais, a disciplina de RI traz, em suas raízes, influências de outras ciências, como a Filosofia, a Ciência Política, a Economia, o Direito, a Sociologia e a História, que contribuíram significativamente para a construção teórica desse campo (Lessa, 2005). Sua estruturação propriamente dita teve início apenas na segunda metade do século XX, por meio das discussões entre Utopia e Realismo, da configuração da Guerra Fria e da consequente proeminência do Realismo clássico (Carr 2001; Morgenthau 1985).

Atualmente, destacam-se três grandes ramos, que são subdivididos em teorias e abordagens mais específicas: Realismo, Liberalismo e Construtivismo. Além dessas três teorias, a América do Sul, cuja realidade exigia um outro olhar sobre o cenário internacional, contribuiu para o estudo das RI com a construção da Teoria da Dependência, uma abordagem diferenciada e fundamentada no marxismo. Com origem nos estudos iniciais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), nas décadas de 1950 e 1960, aprofundou as discussões sobre a assimetria internacional e abriu um leque de novos temas de pesquisa. Também, de acordo com Tickner (2002, 48, tradução nossa),

(...) o pensamento da Escola Cepalina procurou demonstrar como a expansão do capitalismo, a divisão internacional do trabalho e a integração das economias latino-americanas no sistema mundial

produziram relações assimétricas entre os grandes países do centro e as nações da periferia.

A Teoria da Dependência representou uma grande mudança na visão científica do internacional. De uma visão horizontal que via o mundo pela perspectiva ideológica da Guerra Fria, priorizando a segurança em uma lógica realista, a América Latina passou a ver o mundo em uma perspectiva vertical, trazendo à tona outro tipo de conflito, Norte *versus* Sul, desnudando as assimetrias que caracterizam as relações internacionais. Essa visão de mundo trouxe consigo outro conjunto de conceitos (por exemplo, centro e periferia, desenvolvimento e subdesenvolvimento, exploração, desigualdade) e atores (por exemplo, classes sociais, sindicatos, empresas multinacionais, entre outros) para a pesquisa das relações internacionais. Embora essa agenda de pesquisa esteja mais ligada à sociologia do desenvolvimento do que às RI propriamente ditas, o estruturalismo continuou sendo um paradigma central na concepção latino-americana do internacional (González 2006; Fróio 2012).

A diversidade das teorias de RI impõe dificuldades de classificação, especialmente no Cone Sul, onde a realidade internacional tem sido objeto de estudo em muitos ramos disciplinares. Nos parágrafos seguintes, fornecemos mais detalhes sobre a configuração institucional das RI na academia sul-americana.

O pensamento sul-americano sobre RI começou principalmente em outras instituições que não as universidades. Ele também estava presente no meio acadêmico, mas com pouca diferenciação curricular em relação a outras disciplinas e, em geral, orientado por preocupações mais políticas, prescritivas e práticas (Bulcournf 2008, Gatica 2009). Como exemplo, o estudo de questões internacionais no Brasil foi realizado por áreas tão diferentes quanto Direito, Economia, História e Ciência Política (Lessa 2005). Embora esses estudos tenham diversificado e enriquecido essas disciplinas específicas, eles pouco contribuíram para o delineamento de um campo de pesquisa autônomo em RI

No Brasil, as primeiras pesquisas em RI começaram em instituições como o Itamaraty e as Forças Armadas, que eram guiadas

principalmente por preocupações práticas, priorizando abordagens históricas e geopolíticas.

No meio acadêmico brasileiro, um importante passo inicial para a diferenciação da disciplina de RI foi a abertura do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) em 1954, no Rio de Janeiro. Foi somente nas décadas de 1970 e 1980 que universidades, como a Universidade de Brasília (UnB) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), começaram a consolidar esse campo de pesquisa. A relação entre as universidades e o Estado também avançou com a criação do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), em 1987, para aprofundar o diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores e a academia, enquanto os processos de integração regional da década de 1990 também produziram uma grande massa de pesquisas.

Entretanto, o verdadeiro *boom* das RI na América do Sul viria na década de 2000, com um aumento significativo no número de cursos de graduação e pós-graduação, bem como de periódicos científicos na região. No Chile e em outros países andinos, embora os cursos de Ciência Política e RI tenham crescido muito nos anos 2000, eles não se tornaram tão populares quanto os cursos voltados para políticas públicas e administração (Fuentes e Santana 2005). Na maioria das universidades sul-americanas, os cursos de RI tendem a ser colocados nos departamentos de Ciência Política e Direito, com algumas exceções em instituições que têm focos específicos (por exemplo, academias militares).

A diferenciação progressiva do campo de RI foi acompanhada pela criação de associações acadêmicas e profissionais, *think tanks* e outras instituições que reúnem pesquisadores e patrocinam a produção científica no continente. Algumas instituições, como a Fundação Getúlio Vargas (fundada originalmente na década de 1940 e que abriu um centro de RI em 2009), o Centro Brasileiro de Relações Internacionais e o *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales* estão entre os principais *think tanks* do mundo<sup>14</sup>.

---

14 Global Go To Think Tank (2014), publicado pela Universidade da Pensilvânia.

## 2 Tendências teóricas

Como afirma Bedin (2000, 62), a teoria de RI é “uma visão, uma interpretação, uma perspectiva de fenômenos internacionais ou globais, apoiada por algum método, cuja pretensão é explicar e dar sentido aos eventos que estão ocorrendo na arenainternacional”. Alguns autores argumentam<sup>15</sup> que as escolhas teóricas têm implicações políticas, por vários motivos. Ao enfatizar os limites das teorias, Cervo (2008, p. 8) diz que

O alcance explicativo universal das teorias é forjado, pois está vinculado aos interesses, valores e padrões de conduta dos países ou grupo de países em que se desenvolvem e para os quais são úteis, contraditoriamente aos conceitos, que expõem as raízes nacionais ou regionais que se baseiam e se recusam a ser investidos de um alcance explicativo global.

É verdade que, com exceção da Teoria da Dependência (André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Raúl Prebisch, entre outros), as teorias de RI foram desenvolvidas por pesquisadores do Ocidente e, é claro, refletem um ponto de vista de seus locais de origem. No entanto, isso não significa que, automaticamente, elas sejam incapazes de explicar fenômenos internacionais em outras partes do mundo, como discutiremos nesta seção.

### 2.1 Universalismo versus mundo ocidental: processo mimético inercial e a busca por autonomia

No início do século passado, Woodrow Wilson deu os primeiros passos para a construção teórica das RI. Seus 14 pontos abriram caminho para a construção da Teoria Idealista Liberal e inspiraram a pesquisa e as organizações que almejavam um futuro pacífico construído com base nos princípios do mercado capitalista.

No entanto, foi após a Segunda Guerra Mundial que as teorias de RI de fato começaram a tomar forma: o realismo de Morgenthau,

---

15 Por exemplo, Robert Cox (1981) e Andrew Linklater (1996).

Carr, Aron e Kissinger representou não apenas uma reação ao idealismo romântico wilsoniano do período entre guerras, mas também se estabeleceu como o paradigma clássico de RI. Juntamente com o realismo, o outro grande paradigma, o liberalismo, buscou, à sua maneira, justificar a realidade internacional, apresentando-se pretensiosamente como teorias objetivas e universais. A influência dessas correntes não vem apenas do meio acadêmico, mas também do peso internacional de seus países de origem. Pode-se argumentar que essas teorias são subjetivas, pois explicam os fenômenos do ponto de vista dessas nações. Mas não é essa a essência de todas as teorias no campo das ciências humanas? Como disse Tickner (2002, 10), “(...) um paradigma cumpre a função de estabelecer os aspectos que uma comunidade científica julgará dignos de serem investigados, ao mesmo tempo em que marginaliza as questões que (...) de alguma forma contradizem as idéias centrais do paradigma”.

Então, a questão é se a pesquisa sul-americana foi orientada por essas influentes correntes ocidentais, adaptando-as de acordo com a realidade investigada, ou - dada a sua insuficiência para fornecer respostas a questões internacionais específicas levantadas pela periferia - buscou autonomia de pensamento e ofereceu uma estrutura analítica alternativa.

Amado Cervo faz um apelo aos pesquisadores, principalmente latino-americanos:

Contribuir para o fim das teorias de relações internacionais e sua substituição por conceitos aplicados às relações propõe-se como uma forma de transição de um sistema internacional que atende aos interesses, valores e padrões de ação das velhas estruturas capitalistas para outro que acolhe os interesses, valores e padrões de ação dos países emergentes. Ela propõe uma evolução mental correspondente à evolução material em andamento (Cervo 2008, 24).

No entanto, simplesmente descartar as teorias e os métodos ocidentais implica refutar interpretações potencialmente úteis (embora

limitadas), o que representa uma escolha desafiadora para os pesquisadores sul-americanos.

## **2.2 Ideologia não é ciência**

Uma característica comum no desenvolvimento das ciências sociais na América do Sul é a presença marcante da ideologia em seus fundamentos teóricos. Como uma região em constante busca de autonomia e impregnada pelo discurso da distância das potências coloniais, alguns acadêmicos sul-americanos resistem às teorias do Norte, como se estivessem resistindo a novas interferências em seus assuntos internos (Bernal-Meza 2005). Der Derian (1989) afirma que as narrativas predominantes nos estudos de RI tendem não apenas a ignorar vozes divergentes, mas também estimulam a dominação sobre as práticas históricas, reforçando os discursos dominantes.

O viés ideológico está ligado a um compromisso epistemológico que pode ser identificado respondendo a uma pergunta simples: é possível fazer ciência social objetiva? Se a resposta for positiva, estamos diante de pesquisadores que se preocupam em explicar o mundo real por meio de vínculos causais entre causas e efeitos, em uma abordagem epistemológica positivista; por outro lado, se a resposta for negativa, estamos assumindo a impossibilidade de fazer ciência social de forma isenta de valores, em que não explicamos, mas apenas conseguimos entender o mundo real (Hollis e Smith 1990; Hollis 1994). A abordagem interpretativista mais recente ficou conhecida em RI como a abordagem alternativa às teorias positivistas, chamada de abordagens pós-positivistas (Lapid 1989).

Pode ser útil lembrar Weber (1973) em seu comentário sobre a neutralidade axiológica das ciências sociais. Segundo ele, os julgamentos normativos influenciam as decisões sobre o que estudar, além de apresentar, ao final, a importância da pesquisa. A questão fundamental é garantir que, nas fases intermediárias, a pesquisa não seja conduzida por valores normativos. Assim, a adoção do método científico não é uma opção, é uma necessidade.

As teorias podem ter agendas de pesquisa e legitimar comunidades epistêmicas, assim como as ideologias têm agendas corolárias e grupos de interesse. Confundir ciência e ideologia é, portanto,

mistificar objetivos, grupos dominantes, grupos dominados e estruturas de poder, geralmente sobrepondo grupos ideológicos e comunidades epistêmicas.

Deve-se considerar que, se é possível aceitar que uma ciência orientada pela ideologia é prejudicial ao avanço da ciência, há muitos pesquisadores que apontam para a impossibilidade de separar completamente a ciência da ideologia<sup>16</sup>. É necessário observar que, embora irrevogavelmente conectadas, elas podem e devem estar sujeitas a um esforço para se manterem separadas, a fim de preservar ambas como deveriam ser. A ciência está ligada a processos formais de aprendizado e fabricação de conhecimento, enquanto a ideologia está ligada à ação social e à ética da convicção. A coisa mais importante a ser levada em consideração é que a ciência se baseia no método científico e os trabalhos publicados em ciências sociais não devem ser descuidados sob a alegação de que não se trata de ciência pura e simples e, portanto, sem método.

Como demonstraremos na próxima seção, o descaso metodológico está muito presente em um grande número de artigos da literatura sul-americana sobre RI.

### **3 Evidências empíricas**

Um quadro preciso e atualizado do campo de pesquisa de RI na América do Sul atualmente só pode ser obtido por meio de verificação empírica. Para entender qual é o principal perfil acadêmico da região, analisamos um corpus muito grande de artigos científicos publicados de 2006 a 2014, seguindo a metodologia descrita nesta seção.

#### **3.1 Seleção de corpus**

Analisamos a produção de RI da academia sul-americana incluída na *Scientific Electronic Library Online* (SciELO): um repositório criado no Brasil e especializado na produção científica de países em desenvolvimento. Embora a escolha dessa biblioteca tenha implicado a

---

<sup>16</sup> Veja, por exemplo, Nelson (1980), Brandão (2010), Aronowitz (1998), Tinker, Merino e Neimark (1982), Frankfurter e McGoun (1999) e Trifonas (2012).

exclusão de alguns periódicos não listados, acreditamos que seu foco na América do Sul e seu rigoroso conjunto de critérios de admissão e permanência garantiram a representatividade e a relevância de nossa amostra <sup>17</sup> <sup>18</sup>.

O SciELO tem periódicos da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Como (1) os periódicos exclusivos de RI são escassos (apenas Brasil, Colômbia e Chile têm publicações exclusivas), (2) os pesquisadores de RI publicam regularmente em periódicos de outras disciplinas, (3) RI é caracterizada pela interdisciplinaridade, incluímos periódicos de áreas relacionadas a RI, como Ciência Política, Sociologia, História, Economia, Antropologia e Direito.

O período de tempo escolhido foi de janeiro de 2006 a dezembro de 2014. Ao aplicar os procedimentos listados no Apêndice 1<sup>o</sup>, chegamos a um corpus de 35 periódicos de seis países: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Uruguai e Venezuela. O número total de revistas e de artigos baixados está resumido na Tabela 1 abaixo.

---

17 Para obter a lista completa dos padrões de admissão do SciELO Brasil, consulte SCIELO (2014).

18 A alta qualidade dos periódicos SciELO pode ser verificada por meio de uma referência cruzada com o índice Qualis (disponível em <http://qualis.capes.gov.br>). A maioria dos periódicos que chegam ao SciELO é classificada como B2 e superior (metade superior das oito notas possíveis).

19 O apêndice metodológico completo está disponível no ResearchGate, DOI: 10.13140/RG.2.1.4441.2561

**Tabela 1 - Lista de todos os países, periódicos e número de artigos no corpus**

PAÍSES	JORNAIS	N. DOWNLOAD DE ARTIGOS	% DO TOTAL DE ARTIGOS	N. ARTIGOS COM TERMOS CORRESPONDENTES	% DO TOTAL DE ARTIGOS
ARGENTE.	TEMAS E DEBATES	125	1.59%	59	1.62%
	REVISTA SAAP	110	1.40%	60	1.64%
	CICLOS HIST. ECON. SOC.	35	0.45%	23	0.63%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>3</b>	<b>270</b>	<b>3.44%</b>	<b>142</b>	<b>3.89%</b>
BRASIL	ESTUDOS AVANÇADOS	561	7.14%	148	4.06%
	REV. ESTUDOS	448	5.70%	103	2.82%
	FEMINISTAS.				
	REV. ECONOM. POLÍTICA	352	4.48%	118	3.23%
	CADERNO CRH	336	4.28%	130	3.56%
	REV. DE SOCIOL. E POL.	318	4.05%	154	4.22%
	VARIA HISTORIA	300	3.82%	59	1.62%
	HISTÓRIA	299	3.81%	67	1.84%
	REV. BRAS. CIÊNC. SOC.	292	3.72%	98	2.69%
	SOCIOLOGIAS	283	3.60%	102	2.80%
	DADOS	257	3.27%	118	3.23%
	ECONOMIA E SOCIEDADE	227	2.89%	104	2.85%
	REV. BRAS. POL. INT.	223	2.84%	220	6.03%
	LUA NOVA	215	2.74%	102	2.80%
	REV. DE ECON. CONTEMP.	180	2.29%	71	1.95%

	CONTEXTO INTERNAC.	147	1.87%	145	3.97%
	BRAZ. POL. SCI. REVI.	97	1.23%	59	1.62%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>16</b>	<b>4535</b>	<b>57.72%</b>	<b>1798</b>	<b>49.29%</b>
CHILE	POLIS	540	6.87%	205	5.62%
	REVISTA DE CIENCIA POL.	270	3.44%	172	4.71%
	UNIVERSUM	231	2.94%	68	1.86%
	ESTUDIOS INTERNAC.	151	1.92%	118	3.23%
	SÍ SOMOS AMERICANOS	101	1.29%	58	1.59%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>5</b>	<b>1293</b>	<b>16.46%</b>	<b>621</b>	<b>17.02%</b>
COLÔMBIA	REV. ESTUDOS SOCIAIS	281	3.58%	99	2.71%
	CIVILIZAR	196	2.49%	89	2.44%
	ANÁLISE POLÍTICA	180	2.29%	136	3.73%
	DIREITO INTERNACIONAL	172	2.19%	151	4.14%
	INVESTIG. Y DESAROLLO	160	2.04%	72	1.97%
	REV. REL. INT. ESTR. Y	157	2.00%	135	3.70%
	SEG.				
	COLÔMBIA INTERNAC.	154	1.96%	105	2.88%
	DESAFIOS	142	1.81%	85	2.33%
	PAPEL POLÍTICO	105	1.34%	98	2.69%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>9</b>	<b>1547</b>	<b>19.69%</b>	<b>970</b>	<b>26.59%</b>
URUGUAI	REV. URUG. CIENC. POL.	89	1.13%	59	1.62%

<b>SUBTOTAL</b>	<b>1</b>	<b>89</b>	<b>1.13%</b>	<b>59</b>	<b>1.62%</b>
VENEZUELA	CUADERN. DEL CENDES	123	1.57%	58	1.59%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1</b>	<b>123</b>	<b>1.57%</b>	58	1.59%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>7857</b>	<b>100.00%</b>	<b>3648</b>	<b>100.00%</b>

Fonte: Medeiros et al. (2016)

### 3.2 Análise de conteúdo

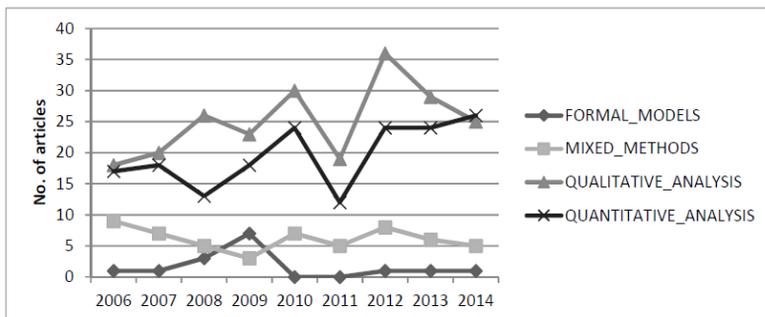
Nosso foco principal neste artigo é analisar a combinação entre métodos e áreas de pesquisa. Para isso, empregamos a análise de conteúdo como nosso método de pesquisa. Por meio dessa abordagem, um *software* conta a frequência das palavras e localiza termos-chave pré-determinados pelo usuário. Assim, criamos um dicionário classificatório com as expressões-chave e os nomes dos autores com maior probabilidade de pertencer a uma determinada área de pesquisa e empregar um método específico. Uma descrição detalhada da metodologia está disponível em Medeiros et al. (2016) e também no Apêndice 1. Utilizamos os softwares *QDA Miner v.4.1.21* e *WordStat 7*, ambos da *Provalis Research*.

Nossos principais resultados mostram pouca preocupação dos pesquisadores com o método, pois menos de 13% do nosso corpus mencionou explicitamente qualquer metodologia (Tabela 2). Mesmo com o maior número de ocorrências por categoria, a análise qualitativa tem pouco mais de 35 artigos que mencionam explicitamente seu uso (Figura 1).

**Tabela 2 - Frequência geral dos métodos**

	<b>NÃO. TERMOS DE CORRESPONDÊNCIA</b>	<b>NÃO. CASOS</b>	<b>% CASOS</b>
<b>QUALITATIVE_ANALYSIS</b>	645	226	6.20%
<b>ANÁLISE QUANTITATIVA</b>	390	176	4.82%
<b>MIXED_METHODS</b>	144	55	1.51%
<b>MODELOS FORMAIS</b>	24	15	0.41%
<b>Fonte: Medeiros et al. (2016)</b>			

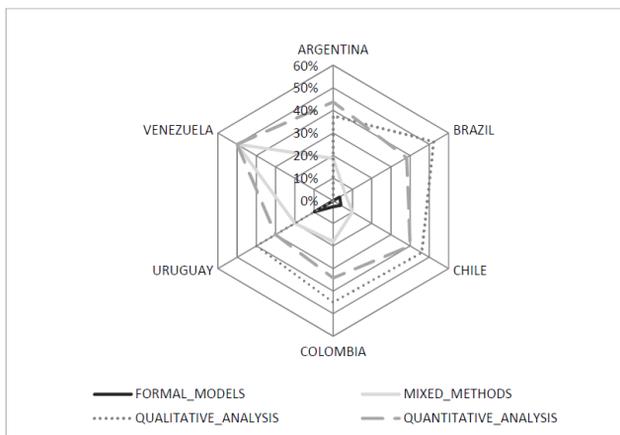
**Figure 1 - Number of articles citing a specific method (2006-2014)**



Fonte: Medeiros et al. (2016)

Também é possível observar que existem algumas tendências na escolha de métodos específicos por país, conforme mostrado na Figura 2, abaixo. A análise qualitativa, por exemplo, prevalece no Brasil, enquanto a análise quantitativa e os métodos mistos são mais frequentes na Venezuela e os poucos trabalhos com modelagem formal foram publicados principalmente no Uruguai.

**Figura 2 - Frequência de métodos por país**



Fonte: Medeiros et al. (2016)

Quando desagregamos a metodologia predominante, a análise qualitativa, em técnicas específicas, podemos ver que a análise histórica continua sendo a predominante, enquanto as descrições/narrativas analíticas são as menos usadas (Tabela 3). Também é importante observar que a segunda técnica mais usada, a análise de discurso, é menos de um terço frequente do que a análise histórica. Além disso, podemos ver que a etnografia está quase ausente dos artigos publicados no Chile, as descrições/narrativas analíticas e a hermenêutica são mais frequentes no Uruguai e a análise do discurso está em ascensão tanto no Brasil quanto no Chile (Figura 3).

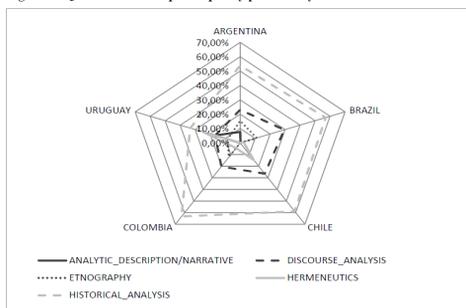
**Tabela 3 - Frequência geral de técnicas qualitativas**

	NÃO. TERMOS DE CORRESP ONDÊNCIA	NÃO.% CASOS DE QUA LI
ANÁLISE_HISTÓRICA	378	67.26 %
ANÁLISE_DO_DISCURSO	171	22.12 %
ETNOGRAFIA	62	11.06 %
HERMENÊUTICA	33	5.75 %
DESCRIÇÃO ANALÍTICA/NARRATIVA	4	1.77 %

Fonte: Medeiros et al. (2016)

**Figura 3 - Frequência de técnicas qualitativas por país**

Figure 3 - Qualitative technique frequency per country



Source: Medeiros et al. (2016)

Fonte: Medeiros et al. (2016)

Com relação às áreas, as mais estudadas foram Instituições e Regimes Internacionais, Integração Regional e Segurança, Estratégia e Defesa (Tabela 4, abaixo). Apesar de a Análise Histórica ser o método mais frequente selecionado pelos pesquisadores, conforme visto na Figura 3, a área História das Relações Internacionais e Política Externa foi, surpreendentemente, a menos estudada em nosso corpus, com acertos em menos de 4% dos casos. Isso sugere que, embora os pesquisadores estejam se concentrando em questões substantivas clássicas das Relações Internacionais, como instituições internacionais, segurança internacional e integração regional, eles têm preferido o uso de técnicas de pesquisa qualitativa de História.

**Tabela 4 - Frequência geral das áreas**

**Table 4 - Overall frequency of areas**

	NO. MATCHING TERMS	NO. CASES	% CASES
INSTITUTIONS_AND_INTERNATIONAL_REGIMES	15892	1878	51.48%
REGIONAL_INTEGRATION	21891	1585	43.45%
SECURITY_STRATEGY_DEFENSE	20556	1270	34.81%
INTERNATIONAL_LAW	9128	1044	28.62%
FOREIGN_POLICY_ANALYSIS	10570	1000	27.41%
HISTORY_OF_IR_AND_FOREIGN_POLICY	289	132	3.62%

**Source: Medeiros et al. (2016)**

Fonte: Medeiros et al. (2016)

Table 5 - Co-occurrence between methods and areas for all articles

		METHODS				AREAS					
		FORMAL_MODELS	MIXED_METHODS	QUALITATIVE_ANALYSIS	QUANTITATIVE_ANALYSIS	FOREIGN_POLICY_ANALYSIS	HISTORY_OF_IR_AND_FOREIGN_POLICY	INSTITUTIONS_AND_INTERN_REGIMES	INTERNATIONAL_LAW	REGIONAL_INTEGRATION	SECURITY_STRATEGY_DEFENSE
METHODS	FORMAL_MODELS	-	2	3	6	5	0	9	5	4	11
	MIXED_METHODS	2	-	14	9	22	2	41	33	26	37
	QUALITATIVE_ANALYSIS	3	14	-	30	99	39	131	101	93	165
	QUANTITATIVE_ANALYSIS	6	9	30	-	74	11	115	80	84	126
	FOREIGN_POLICY_ANALYSIS	5	22	99	74	-	112	680	457	648	654
AREAS	HISTORY_OF_IR_AND_FOREIGN_POLICY	0	2	39	11	112	-	95	63	79	107
	INSTITUTIONS_AND_INTERNATIONAL_REGIMES	9	41	131	115	680	95	-	701	908	856
	INTERNATIONAL_LAW	5	33	101	80	457	63	701	-	571	703
	REGIONAL_INTEGRATION	4	26	93	84	648	79	908	571	-	707
	SECURITY_STRATEGY_DEFENSE	11	37	165	126	654	107	856	703	707	-

Source: Adapted from Medeiros et al. (2016)

Em todas as áreas de pesquisa, os métodos qualitativos prevaleceram sobre os quantitativos. Em termos relativos, essa diferença foi maior na área de “História das RIe Política Externa” e menor em “Integração Regional” e “Instituições e Regimes Internacionais”. Isso provavelmente se deve ao fato de que, embora as análises históricas sejam propensas a abordagens mais hermenêuticas e interpretativas (essa também foi a área que teve mais concentração relativa em um único método), regimes e, acima de tudo, processos de integração regional são mais compatíveis com abordagens quantitativas, devido também à sua orientação econômica (além disso, essas áreas têm uma parcela maior de métodos variados). Em termos absolutos, “Segurança, Estratégia e Defesa” teve a maior coocorrência com qualquer método e foi a área preferida dos métodos quantitativos e formais.

### 3.3 Análise aprofundada de artigos

Para conhecer melhor o quadro que esses números revelam, realizamos uma análise qualitativa e aprofundada de alguns artigos incluídos em nosso corpus. Como este é um trabalho preliminar, limitamo-nos a apresentar os primeiros resultados dessa parte da pesquisa.

Desenvolvemos um protocolo de pesquisa que detalha elementos específicos que procuraremos em nossa análise de uma amostra selecionada de artigos. Nosso roteiro de análise inclui os seguintes elementos: (1) subárea(s) de pesquisa, (2) presença de pergunta de pesquisa, (3) presença de objetivos, (4) presença de hipótese, (5) metodologia, (6) exposição completa de materiais e métodos, (7) uso de dados empíricos, (8) fonte de dados (original ou não); e (9) se os dados são disponibilizados para fins de replicação/transparência.

Depois de aplicar o protocolo aos artigos, os resultados serão convertidos em um “índice de robustez” que nos permitirá comparar vários artigos com relação ao seu rigor metodológico. Dos nossos nove elementos originais, os itens 1 e 5 são descritivos, enquanto os itens 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 9 são binários (perguntas do tipo sim/não). Nosso índice será a soma dos itens binários; portanto, os artigos serão classificados de acordo com sua pontuação em uma escala de 0 a 7, sendo que 0 não atende a nenhum dos critérios e 7 atende a todos eles.

Para este documento de trabalho, testamos o protocolo em dois artigos. O primeiro artigo da amostra, “¿*Hacia una comunidad regional de seguridad? Las fuerzas armadas en la percepción de las élites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*”, de autoria de Ruth Fuchs (2006) e publicado no periódico chileno “Revista de Ciencia Política”, foi escolhido porque tinha muitos resultados entre termos de métodos estatísticos e todas as áreas de pesquisa. O artigo era claro quanto à sua área de pesquisa (integração regional); tinha uma pergunta de pesquisa, objetivos e hipótese<sup>20</sup>. O autor

---

20 “O presente trabalho se propõe a investigar o sistema de convicções, valores e atitudes que exibem as elites políticas em torno das Forças Armadas e das questões de segurança e defesa. [...] faz parte da hipótese de que uma aproximação das convicções, valores e atitudes, tanto em temas de segurança como na avaliação do papel castrense e das relações cívico-militares, pode ser um indicador

apresentou a metodologia (pesquisa) e desenvolveu uma longa explicação sobre as vantagens e deficiências desse método específico e dos detalhes relativos a materiais, métodos e tamanho da amostra<sup>218</sup>. Por fim, o artigo fez uso de dados empíricos, tanto originais (como parte do projeto maior “Elites parlamentarias en América Latina”) quanto de terceiros (Latinobarómetro).

O segundo artigo foi “*Securing our survival (SOS): non-state actors and the campaign for a nuclear weapons convention through the prism of securitisation theory*”, de Renata H. Dalaqua (2013),

---

positivo para o surgimento de uma comunidade de segurança em nível regional.” (p.32).

- 21 “Estamos cientes de que esse tipo de pesquisa tem seus pontos fracos. No entanto, decidimos trabalhar com elas, pois permitem obter indicadores semelhantes e comparáveis para todos os países. Para aprimorar o cálculo das frequências, foram utilizados fatores de ponderação nos casos pertinentes (as porcentagens não somam sempre o percentual de um por cento, porque os valores foram arredondados ao recortar as décimas). As perguntas foram formuladas em entrevistas pessoais, realizadas nas oficinas dos legisladores dos diferentes países incluídos no estudo. Mesmo que a base de dados tenha algumas limitações, já que não foram realizadas entrevistas na Câmara dos Deputados do Brasil nem no Senado do Paraguai e, além disso, algumas das perguntas não foram aplicadas na totalidade dos países estudados, acreditamos que sirva como uma primeira aproximação ao tema. Fechas de realização e tamanho da exibição: Câmara de Diputados de Argentina: agosto-septiembre de 1996 (68 casos), mayo-junio de 1998 (129 casos), abril-junio de 2004 (105); Câmara de Diputados de Chile: septiembre-diciembre de 1994 (93 casos), abril- julio de 1998 (89 casos), agosto-septiembre de 2002 (88 casos); Cámara de Diputados de Paraguay: agosto-setembro de 1996 (47 casos), agosto-setembro de 1998 (65 casos), agosto-setembro de 2003 (56 casos); Cámara de Diputados de Uruguay: agosto-setembro de 1996 (73 casos), abril-julho de 2001 (68 casos). Senado da Argentina: março-abril e outubro-novembro de 2002 (52 casos); Senado do Brasil: fevereiro- maio de 2002 (35 casos); Senado do Chile: julho-agosto de 2002 (37 casos); Senado do Uruguai: abril- março de 2002 (23 casos). Entre as publicações baseadas nesses dados empíricos, destacam-se Alcántara (2000; 2001) e Sánchez, Nolte e Llanos (2005).” (Nota de rodapé 12, p.33)

publicado na “Brazilian Political Science Review”. Esse artigo foi escolhido do conjunto qualitativo, pois teve muitos acertos com a técnica de Análise do Discurso. O artigo foi claro quanto à sua área de pesquisa (segurança); não foi encontrada nenhuma pergunta de pesquisa explícita, embora os objetivos tenham sido repetidamente reafirmados em formas alternativas<sup>22</sup>. Além disso, embora a autora liste algumas expectativas que ela tem sobre a utilidade da metodologia adotada, não há nenhuma hipótese explícita. Isso pode ser atribuído à tendência da Análise do Discurso em ser mais recomendada para explicações descritivas em vez de causais. A metodologia empregada (Análise do Discurso) foi devidamente apresentada e teoricamente justificada, embora a exposição real do procedimento de análise e coleta de texto não tenha sido particularmente completa. O artigo apresentou dados empíricos originais.

Os resultados da análise de ambos os textos podem ser resumidos da seguinte forma:

**Tabela 6 - Resumo da aplicação do protocolo de análise**

Item/Artigo	¿ Hacia una comunidad regionalde seguridad? Las fuerzas armadas em la percepción de laselites parlamentarias em Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (Fuchs, 2006)	Assegurando nossa sobrevivência (SOS): atores não estatais e a campanha por uma convenção sobre armas nucleares pelo prisma da teoria da securitização (Dalaqua, 2011)
-------------	--	--

22 “Com o objetivo de identificar padrões de representação e estabelecer redes de significados” [...] “este artigo pretende oferecer uma melhor compreensão do poder dos atores não estatais na política internacional e também destacar a instrumentalidade da securitização como uma forma de colocar uma questão na agenda dos tomadores de decisão e incentivá-los a agir” (p.91)

<b>(1) área(s) de pesquisa</b>	Sim / Integração regional (comunidades de segurança)	Sim / Segurança e defesa (securitização, proliferação nuclear)
<b>(2) presença de uma pergunta de pesquisa explícita</b>	Sim / "se indaga no plano dos valores e convicções das elites políticas para buscar indícios relacionados com o desenvolvimento de uma comunidade regional de segurança no sul da América	Não (apenas justificativa?) / "Ainda não foi apresentado um entendimento profundo da defesa do desarmamento
	Latina"	nuclear como uma tentativa de securitizar as armas nucleares."
<b>(3) presença de objetivos explícitos</b>	Sim / "O presente trabalho se propõe a investigar o sistema de crenças, valores e atitudes que exibem as elites políticas em relação às Forças Armadas e às questões de segurança e defesa"	Sim / "Com o objetivo de identificar padrões de representação e estabelecer redes de significados que estão invariavelmente presentes na construção de ameaças [...] este artigo pretende proporcionar uma melhor compreensão do poder dos atores não estatais na política internacional e também destacar a instrumentalidade da securitização como uma forma de colocar uma questão na agenda dos tomadores de decisão e incentivá-los a agir"

<b>(4) presença de explícitos hipótese</b>	Sim / "Sem negar a importância de outros fatores, faz parte da hipótese de que uma aproximação das convicções, valores e atitudes, tanto em temas de segurança quanto na avaliação do papel castrense e das relações cívico- militares, pode ser um indicador positivo para o surgimento de uma comunidade de segurança em nível regional".	Não (?) / "espera-se que a análise do discurso dos textos mais centrais produzidos pelos atores da securitização esclareça as fontes, os mecanismos e os efeitos da construção das armas nucleares como uma ameaça à sobrevivência de toda a humanidade."
<b>(5) metodologia utilizada</b>	Pesquisas de opinião/pesquisa	Análise do discurso (CDA)
<b>(6) exaustividade da exposição dos materiais e métodos</b>	Sim (redação das perguntas da pesquisa reproduzida na parte inferior de cada tabela; a nota de rodapé 12 explica: as condições sob as quais as perguntas foram feitas, data, número de casos, outras publicações que usam os mesmos dados e limitações do método)	Sim / Período de tempo (1997- 2010) apresentado e justificado; "três níveis" de análise com base na literatura do CDA apresentados e explicados / "O período de tempo analisado abrange o período de 1997, quando a minuta do NWC foi circulada na AGNU pela primeira vez, até a Conferência de Revisão do TNP de 2010 [...] para fins de orientando a análise do discurso de

		os estudos de caso selecionados, foi desenvolvida uma estrutura personalizada para análise. Seguindo a sugestão de Balzacq(2011b), ela compreende três níveis diferentes: agentes, atos e contexto (p. 35)."
<b>(7) uso de dados empíricos dados</b>	Sim	Sim
<b>(8) fonte de dados (original ou não)</b>	Pesquisa original e latinobarômetro	Coleção original de textos, arquivos de áudio e vídeo
<b>(9) disponibilidade e de dados para transparência objetivos</b>	Não	Sim / "[Consulte a Tabela 2 para obter uma visão geral do conjunto de dados analisados. A lista completa dos documentos analisados pode ser encontrada em Dalaqua (2011), Apêndice 1]."

Fonte: elaborado pelos autores

Ao nos concentrarmos agora nos resultados dos itens 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 9, podemos produzir o seguinte índice de robustez para cada artigo:

**Tabela 7 - Índice de robustez**

<b>Protocolo de análise</b>	<b>¿ Hacia una comunidad regional de seguridad? Las fuerzas armadas em la percepción de las elites parlamentarias em Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (Fuchs, 2006)</b>	<b>Assegurando nossa sobrevivência (SOS): atores não estatais e a campanha para uma convenção sobre armas nucleares pelo prisma da teoria da securitização (Dalaqua, 2011)</b>
<b>presença de pesquisa explícita pergunta</b>	1	0
<b>presença de objetivos explícitos</b>	1	1
<b>presença de hipótese explícita</b>	1	0
<b>minuciosidade da exposição de materiais e métodos</b>	1	1
<b>uso de dados empíricos</b>	1	1
<b>fonte de dados (original ou não)</b>	1	1
<b>disponibilidade de dados para fins de transparência</b>	0	1
<b>Soma</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

Fonte: Elaborado pelos autores

Essa breve ilustração nos permite ver que o primeiro artigo é comparativamente mais completo em sua metodologia do que o segundo, embora por uma pequena margem. No entanto, vale ressaltar que essa breve aplicação já revela algumas dificuldades de comparar objetivamente as escolhas metodológicas. Por exemplo, a ausência de uma hipótese de pesquisa explícita para o Dalaqua (2011), que resultou em sua pontuação menor, poderia ser interpretada, por um lado, como uma falha metodológica; por outro, poderia ser um resultado

natural da escolha da metodologia de Análise do Discurso, o que tornaria a expectativa de uma hipótese causal injustificada em primeiro lugar. Essa questão, juntamente com outras, como o estabelecimento de termos objetivos para a avaliação de critérios como “por meio da exposição de materiais e métodos”, precisa ser tratada no futuro.

### **Conclusões**

Acreditamos firmemente que um protocolo de análise qualitativa é necessário para avaliar nossas descobertas quantitativas. É necessário analisar profundamente os artigos para descobrir o que realmente está acontecendo na questão da metodologia. Nosso artigo levanta várias questões que, em nossa opinião, constituem uma agenda de pesquisa a ser abordada em outros artigos.

Em primeiro lugar, há questões metodológicas: por que há apenas alguns artigos que demonstram consciência metodológica? É possível entender que aqueles que não demonstram consciência metodológica não usam nenhuma metodologia? Quais são as consequências dessas perguntas para a solidez metodológica do RI na América do Sul?

Há também algumas questões de ensino e pesquisa: como podemos evitar esse desconhecimento metodológico? Quais são as melhores estratégias para reverter esse cenário? Como podemos melhorar a consciência metodológica e, acima de tudo, como podemos fazer com que os alunos e pesquisadores entendam que é necessário um maior rigor nos métodos? Por fim, esse desconhecimento metodológico é uma razão para o baixo grau de internacionalização dos artigos de RI sul-americanos fora do continente? Se for, ainda há um longo caminho para que os acadêmicos sul-americanos se tornem relevantes fora da América do Sul.

### **Referências**

Almeida, Paulo Roberto de. *O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília: LGE Editora, 2006.

Aronowitz, Stanley. "Science, objectivity and cultural studies." *Critical Quarterly*, vol. 40, nº 2 (1998): 19-28.

Bedin, Gilmar Antônio. "O Realismo Político e as Relações Internacionais: algumas reflexões sobre o paradigma tradicional das relações internacionais." p.61-158. In *Paradigmas das relações internacionais*, editado por Gilmar Antônio Bedin et al., Ijuí: Unijuí, (2000).

Bernal-Meza, Raúl. *América en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

Brady, Henry E., David Collier (eds.). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. 2nd ed. New York: Rowman & Littlefield Publishing, 2010.

Brandão, Zaia. "Indagação e convicção: fronteiras entre a ciência e a ideologia. "

*Cadernos de Pesquisa*, vol. 40, nº 141 (2010): 849-856.

Bulcourn, Pablo Alberto. "Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la ciencia política en la Argentina." *Postdata*, nº 13 (2008): 225-242.

Carr, Edward. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília: Editora da UnB e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

Cervo, Amado Luiz. "Conceitos em Relações Internacionais". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, nº 2 (2008): 8-25.

Chasquetti, Daniel. "Construyendo instituciones: examen de las asociaciones de Ciencia Política del Cono Sur." Em *La ciencia política en Colombia : ¿una disciplina en institucionalización?*, editado por Santiago Leyva Botero, p. 287-308. Medellín: Colciencias, Asociación Colombiana de Ciencia Política, Centro de Análisis Político - Universidad Eafit, 2013.

Cox, Robert W. "Social forces, states and world orders: beyond

international relations theory. “*Millennium - Journal of International Studies*, vol. 10, nº 2 (1981): 126-155.

Dalaqua, Renata. “Garantindo nossa sobrevivência (SOS)”: atores não-estatais e a campanha por uma convenção sobre armas nucleares sob o prisma da teoria da securitização. *Bras. Rev. de Ciência Política* vol.7, n.3 (2013): 90-117

Daza, Javier Duque. “Tres momentos de la institucionalización de la enseñanza de la Ciencia Política en Colombia, 1968-2012. “Em *La ciencia política en Colombia : ¿una disciplina en institucionalización?*, editado por Santiago Leyva Botero, p. 57-100. Medellín: Colciencias, Asociación Colombiana de Ciencia Política, Centro de Análisis Político - Universidad Eafit, 2013.

Der Derian, James. “Os limites do conhecimento e do poder nas relações internacionais”. Em: *International/Intertextual relations: postmodern readings of world politics (Relações internacionais/intertextuais: leituras pós-modernas da política mundial)*, editado por James Der Derian e Michael J. Shapiro, p. 3-10. Lexington: Lexington Books, 1989.

Deutsch, Karl W. et al. *Political community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience [Comunidade política e o Espaço do Atlântico Norte: organização internacional à luz da experiência histórica]*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

Figueiredo Filho, Dalson Brito et al. “O que é, para que serve e como se faz uma meta- análise?” *IX ENCONTRO DA ABCP*, 4 a 7 de agosto de 2014. Disponível em: < [http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403747262\\_arquivo\\_abcp\\_metaanalise.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403747262_arquivo_abcp_metaanalise.pdf)>. Data de acesso: 08 de setembro de 2015.

Frankfurter, George M., Elton G. McGoun. “Ideology and the theory of financial economics. “*Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 39 (1999): 159-177.

Fróio, Liliana Ramalho. “O estado da arte das pesquisas em Relações Internacionais na América Latina”. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2012. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12\\_7\\_2012\\_21\\_22\\_3.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12_7_2012_21_22_3.pdf)>. Data de acesso: 07 de maio de 2015.

Fuchs, Ruth. ¿Hacia una comunidad regional de seguridad?: las fuerzas armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. *Rev. cienc. polít.*, v. 26, n. 2 (2006): 29-52

FUNAG. “O que é o IPRI.” Disponível em: <<http://funag.gov.br/ipri/index.php/o-que-e-o-ipri>>. Data de acesso: 06 de maio de 2015.

FUNAG. “Cursos de relações internacionais”. Disponível em: <<http://funag.gov.br/ipri/index.php/cursos-de-relacoes-internacionais>>. Atualizado em 15 out. 2014. Data de acesso: 06 de maio de 2015.

Fuentes, Claudio, Graciela Santana. “El ‘boom’ de la ciencia política en Chile: escuelas, mercado y tendencias.” *Revista de Ciencia Política*. vol. 25, nº 1 (2005): 16-39.

Galeano, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.

Gatica, José Viacava. “La Ciencia Política en Chile: una carrera en expansión y transformación.” *Política - Revista de Ciencia Política*, vol. 50, nº 1 (2012): 93-110.

Giddens, Anthony. *Central Problems in Social Theory [Problemas Centrais na Teoria Social]*. Berkeley: University of California Press, 1979.

Global Go To Think Tank. Index Report. Disponível na Internet em <<https://repository.upenn.edu/server/api/core/bitstreams/>

caef6bc3-4a17-4b1f-8c4d-8co28d26bff7/content>.

González, Walter Sánchez. “Relaciones internacionales: de la clonación a la creación La mirada desde el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (1966- 2006).” *Revista de Estudios Internacionales*, año 39, n° 155 (2006): 117 - 136.

Haas, Ernst B. *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957 [A união da Europa: forças políticas, sociais e econômicas, 1950-1957]*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

Henkin, Louis. *How nations behave. Law and foreign policy (Direito e política externa)*. Nova York: Columbia University Press, 1979.

Hollis, Martin. *The philosophy of social science: an introduction [A filosofia da ciência social: uma introdução]*. Nova York: Cambridge University Press, 1994.

Hollis, Martin e Steve Smith. *Explaining and understanding international relations (Explicando e compreendendo as relações internacionais)*, Oxford: Clarendon Press, 1990.

Hurrell, Andrew. “Como estudar RI global?”. Apresentação oral. Departamento de Política e Relações Internacionais - Universidade de Oxford - 11 a 12 de maio de 2015.

Keohane, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy [Depois da hegemonia: cooperação e discórdia na economia política mundial]*. Nova York: Princeton University Press, 1984.

Keohane, Robert O., Joseph S. Nye Jr. *Power and interdependence (Poder e interdependência)*. 4th ed. Nova York: Pearson, 2011.

Krasner, Stephen D. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables.” *International Organization*, vol. 36,

nº 2 (1982): 185-205.

Kratochwil, Friedrich. *Rules, norms and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs* [Regras, normas e decisões: sobre as condições do raciocínio prático e jurídico nas relações internacionais e nos assuntos internos]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Lapid, Josef. "The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era." *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº 3 (1989): 235-254.

Lebow, Richard Ned, Mark Irving Lichbach (eds.). *Theory and evidence in comparative politics and international relations* (Teoria e evidências em política comparada e relações internacionais), Nova York: PalgraveMacMillan, 2007.

Lessa, Antônio Carlos. "Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias)." *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 2 (2005): 169-184.

Linklater, Andrew. "The Achievements of Critical Theory", em S. Smith, K. Booth e M. Zalewski (orgs.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Maliniak, Daniel, Susan Peterson, Michael J. Tierney. *TRIP around the world: teaching, research, and policy views of international relations faculty in 20 countries* [TRIP ao redor do mundo: ensino, pesquisa e visões de políticas do corpo docente de relações internacionais em 20 países]. The Institute for the Theory and Practice of International Relations. 2012. The College of William and Mary. Williamsburg, Virginia

Martinière, Guy. *Les Amériques latines*. Grenoble: PUG, 1978.

Medeiros, Anny Karine de, Tamara Ilinsky Crantschaninov, Fernanda Cristina da Silva. “Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais.” *Rev. Adm. Pública*, vol. 47, nº 3, (2013): 745-775.

Miyamoto, Shiguenoli. “O estudo das relações internacionais no Brasil: o estado da arte.” *Revista de Sociologia e Política*, vol. 12 (1999): 83-98.

Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace [Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz]*. 6th ed. Nova York: McGraw-Hill, 1985.

Nelson, John S. “Ashcraft’s problem of ideology.” *The Journal of Politics*, vol. 42, nº 3 (1980): 709-715.

Nogueira, João Pontes & Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

Onuf, Nicholas. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations [O mundo que criamos: regras e normas na teoria social e nas relações internacionais]*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

Rouquié, Alain. América Latina. Introduction à l’Extrême-Occident. Paris: Seuil, 1987.

SCIELO. *Critérios, política e procedimentos para a admissão e a permanência de periódicos científicos na Coleção SciELO Brasil*. São Paulo: setembro de 2014. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/avaliacao/20141003NovosCriterios\\_SciELO\\_Brasil.pdf](http://www.scielo.br/avaliacao/20141003NovosCriterios_SciELO_Brasil.pdf)>. Data de acesso: 26/08/2015.

Salomón, Monica. “La teoría de relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones.” *Revista*

CIDOB *D’Affairs Internacionales*, nº 56 (2001): 7-52.

Tickner, Arlene B. et al. “La enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina”. *BJIR*, Marília, V.2, nº1, pp. 6-47, jan-abr 2013.

Tickner, Arlene B. *Los estudios internacionales en América Latina: ¿subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política: Alfaomega Colombiana, 2002.

Tinker, Anthony M., Barbara D. Merino, Marilyn Dale Neimark. “The normative origins of positive theories: ideology and accounting thought.” *Accounting, Organizations and Society*, vol. 7, nº 2 (1982): 167-200.

Trifonas, Peter Pericles. “Deconstructing science.” *Cultural Studies of Science Education*, vol. 7 (2012): 1027-1036.

Weber, Max. *Metodologia das ciências sociais*. Parte 1. 4ª ed., São Paulo. São Paulo: Cortez Editora, 1973.

Wendt, Alexander. “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics.” *International Organization*, vol. 46, nº 2 (1992): 391-425.



## 4 | O LABIRINTO AUTOCRÁTICO RUSSO NA ERA PUTIN: HÁ SAÍDA PARA O CORREDOR ESTREITO?

*Luciene Soares Herculano*<sup>23</sup>

*Yunna D'Avila*<sup>24</sup>

### **Introdução**

Para além dos diversos confrontos territoriais – como a atual guerra com a Ucrânia –, a propaganda personalista e caricata em torno do presidente Vladimir Putin, ou das especulações sobre a intervenção do Kremlin em processos eleitorais pelo Mundo afora, a Rússia suscita um debate precedente. As dúvidas pairam sobre a possibilidade de se vislumbrar um regime democrático no país, em curto prazo, e o que falta para que o país saia do labirinto autocrático no qual entrou há mais de duas décadas.

O objetivo deste artigo é traçar uma análise em caráter preliminar e exploratório do atual regime russo, e detectar alguns fatores de constrangimento à democracia, a partir da perspectiva de dois trabalhos de Daron Acemoglu e James Robinson. Com um recorte temporal que compreende a ascensão de Vladimir Putin ao poder,

---

23 Doutoranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP).

24 Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Pernambuco (UFPE). Integrante do grupo de pesquisa Partidos e Eleições da UFPE.

em 2000, até o ano de 2021, o trabalho busca esmiuçar alguns promotores e, especialmente, inibidores da entrada da Rússia no chamado “corredor estreito”.

O conceito de “corredor estreito” é utilizado pelos dois autores na obra *The Narrow Corridor* (2020) para retratar as condições que promovem um “equilíbrio de poder entre o Estado e a sociedade” e a consequente construção de Estados democráticos. Esta investigação também utilizará, como base, ideias expostas no trabalho *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006), que também versa sobre condicionantes para a ascensão e a derrocada de democracias pelo mundo.

Sob tal conjuntura, o trabalho em tela busca responder à seguinte pergunta: com base em alguns fatores de promoção da democracia expostos pelos autores, a Rússia contemporânea reúne condições para, pelo menos, se aproximar do “corredor estreito”?

A hipótese norteadora deste trabalho aponta que dado o forte controle das instituições pela figura do líder, no caso o presidente Vladimir Putin, a Rússia não teria condições de, no curto prazo,<sup>25</sup> iniciar um processo de democratização.

Por meio de método quantitativo, a presente investigação pretende analisar graficamente algumas variáveis políticas e econômicas influentes sobre o destino do regime político russo. Apesar de não ter a pretensão de abarcar todos os possíveis fatores e muito menos de ser uma pesquisa definitiva, faz-se necessário dialogar com a teoria sobre democracia, vista em *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006), e sobre a liberdade vista no *The Narrow Corridor* (2020).

O artigo tem, portanto, início com uma revisão de literatura centrada, especialmente nas teorias de Acemoglu e Robinson. Na etapa seguinte, é exposta a estratégia empírica adotada e, na sequência, é realizada uma análise gráfica. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

---

25 Consideramos “curto prazo” um período de zero a cinco anos.

## Rússia no labirinto

No ano de 1972, em meio à Guerra Fria, Robert Dahl lançava a obra *Poliarquia: Participação e Oposição*. Nela, o cientista político norte-americano, em linhas gerais, afirma que o processo de democratização de uma sociedade decorre do desenvolvimento de um processo político sob duas dimensões: a primeira favorece a contestação, o controle do governo, e a segunda propicia a inclusão popular, especialmente na competição por cargos políticos (DAHL, 1997).

Distante do conceito de democracia que norteia este trabalho, a Rússia é uma autocracia maquiada com instituições que emprestam ao país uma aparente atmosfera de participação e de atuação dos opositores ao governo central. Eleições diretas e com ampla participação social, sistema multipartidário e autonomia dos Poderes são algumas das justificativas apresentadas por simpatizantes de Vladimir Putin para camuflar o forte controle do presidente sobre as instituições do país.

A partir do colapso da antiga União Soviética, na década de 1990, sucessivas reformas de ordem política e econômica marcaram a história russa pré-ascensão de Putin. Após uma série de eventos que inclui, entre outros, tentativa de golpe, o favorecimento de oligarquias locais, o descrédito e a apatia da população, e um ensaio frustrado de ajuste no corrupto aparato burocrático (ACEMOGLU e ROBINSON, 2020), a política russa passa a se firmar sob um Estado com regras frouxas e que promove um modelo de governo centrado na figura do seu presidente. A Rússia hoje figura como uma autocracia eleitoral (V-DEM, 2021).

Ao não se desenvencilhar de uma herança política marcada pela centralização do Partido Comunista, e de outros traços notáveis, como a forte intervenção estatal na economia, o robusto investimento no aparato militar, ou ainda o perfil pouco questionador da sociedade russa, o país reúne o que Acemoglu e Robinson (2020) consideram “detalhes” que o afastam de uma democracia de fato. Esses “detalhes” correspondem a “fatores estruturais”, que podem ser determinantes para gerar impactos distintos em uma unidade política. É por essas sutis diferenças que os autores afirmam que o “diabo mora nos detalhes”.

O presidente mais longo no cargo desde a derrocada da União Soviética, à primeira vista, não governa com uma oposição formalmente estruturada e, muito menos, sob ativo controle popular. Afinal, a opinião pública também dá sinais de que sofre uma asfixia. Diferentemente da classe média de outros países marcadamente democráticos – como o Reino Unido, que cresceu sob a forte participação política de grandes proprietários rurais, urbanos, e profissionais liberais atuantes em diversos setores econômicos –, na Rússia a evolução histórica foi diferente. E hoje, por repressão do Estado, dependência de profissionais da economia altamente estatizada ou mesmo inércia política, não há resistência organizada contra a administração Putin.

Tal fenômeno político não se restringe à Rússia. No cenário mundial contemporâneo, os níveis de democracia caíram e as ditaduras estão em ascensão. Os sinais de que a natureza da autocratização tem mudado podem ser percebidos pelo declínio democrático, que acomete com maior evidência a Ásia-Pacífico, Europa Oriental e Ásia Central, além de partes da América Latina e do Caribe (V-DEM, 2022). Só na União Europeia, 20% de seus membros estão se autocratizando. Um reflexo desse movimento pode ser visto no agravamento da repressão à sociedade civil ou na censura à mídia, marcas de um Estado mais forte. Além disso, ainda é possível elencar diversos golpes de Estado em 2021; o aumento da polarização em níveis extremos; e até a propagação da desinformação por parte de governos autocráticos, em busca de respaldo da opinião pública nacional e internacional. Assim, o contexto se configura compatível à realidade russa atual.

Esse é o cenário propício também para o surgimento do líder autocrático. No caso da Rússia pós-Guerra Fria, uma conjunção de elementos fomentou a ascensão de Vladimir Putin. Da baixa capacidade estatal, passando pelo fracasso reformista com uso da receita econômica ocidental pós-queda do Muro de Berlin, o alto desemprego e a elevada pobreza, até o acirramento do sentimento revanchista dos russos (TSONCHEV, 2017) fomentaram o fortalecimento de Putin. A soma desses fatores à fragilidade social resultou no que Acemoglu e Robinson apontam como o “Leviatã Despótico”, um Estado

marcado, especialmente, pelo desequilíbrio de poder entre o Estado e a sociedade.

O que influencia a forma como se dá a luta entre o Estado e a sociedade não são apenas os fatores estruturais. (...) a liderança de certos grupos ou indivíduos pode, às vezes, ter um papel definitivo, para melhor ou para pior (TSONCHEV, 2017, p. 438).

Um desequilíbrio que se evidencia no aspecto econômico, marcado, entre outros, pelo protagonismo estatal. Ao contrário das propaladas reformas em prol de uma maior abertura do país, ainda no final da década de 1980, a Rússia deixava de apostar na diversificação de sua economia. A política energética – baseada especialmente na produção e distribuição de petróleo e gás – passava a centralizar a agenda do Estado. Já no início dos anos 2000, a Rússia se consolidava como um dos maiores exportadores de petróleo do globo, momento que coincide também com a elevação dos preços das *commodities*, propiciando ao país um conveniente alívio financeiro naquele momento. Cabe notar que, em paralelo, Boris Yeltsin renunciava em 1999, e assumia a presidência o seu então primeiro-ministro, Vladimir Putin, posto que ele ocupa até hoje (SUNY, 2008).

De certo, a Rússia conseguiu realizar progressos na última década no que se refere à qualidade de vida, mas apresenta desempenho abaixo da média no Índice *Better Life*<sup>26</sup> nos quesitos saúde, conexões sociais, qualidade do meio ambiente, segurança e satisfação com a vida. Nos progressos evidenciados pelo índice estão: **empregos remunerados**, que somam cerca de 70% da população com faixa etária de 15 a 64 anos, estando acima da média de empregos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); **escolaridade**, muito acima da média da OCDE, indicando que 94% dos adultos com idade entre 25 e 64 anos concluíram o ensino médio,

---

26 O índice *Better Life* compara os bem-estar entre países a partir de 11 quesitos considerados essenciais pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

além da qualidade do sistema educacional medidas pelo Programa Avaliação de Estudante Internacional (PISA), onde o aluno médio obteve pontuação de 492 no domínio de leitura, matemática e ciências. Já no quesito **participação cívica**, há um moderado senso comunitário, em nível semelhante à média da OCDE, em que 89% das pessoas acreditam conhecer alguém com quem poderia contar em momento de necessidade; e 68% é a medida de **participação eleitoral** nas últimas eleições, que também se assemelha com a com a média da OCDE.

Acemoglu e Robinson (2006), ao elencar os países da OCDE como democracias consolidadas, ou seja, que nunca têm ameaça efetiva de golpe, chamam atenção para a desigualdade e redistribuição. Na análise deles, os países que não possuem democracia consolidada e vivem à sombra de um golpe geralmente possuem uma relação diretamente proporcional entre desigualdade e redistribuição. Isto é, quanto maior a desigualdade, maior tende a ser a redistribuição. Enquanto isso, em uma democracia consolidada, como em países da OCDE, há pouca ou nenhuma variabilidade na quantidade de redistribuição, pois, no argumento dos autores, os eleitores e partidos podem ignorar a ameaça de um golpe ao fazerem suas escolhas políticas.

Embora emprego, escolaridade, participação cívica e eleitoral configurem progressos e desenvolvimento econômico e social para um país, outros quesitos críveis são indispensáveis, e sua falta ou baixo nível interferem negativamente no sistema político e econômico de um país. Em comparação com os países da OCDE, na Rússia a renda média doméstica líquida disponível ajustada *per capita* é inferior. No quesito saúde, a Rússia possui expectativa de vida oito anos a menos do que a média da OCDE. Os níveis de poluição são mais elevados e a qualidade da água recebe avaliação mais insatisfatória, ficando abaixo da média da OCDE (OCDE, 2020).

Ainda sobre o aspecto econômico, cabe notar que, ao mesmo tempo em que as *commodities* já salvaram a Rússia do colapso, a dependência econômica da exportação de fontes fósseis também suscita preocupação. A despeito da forte aceleração econômica na virada deste século, o país vem sofrendo com a redução do Produto Interno

Bruto e não consegue voltar ao seu patamar de crescimento desde que sofreu os impactos da crise de 2008 (MANZI, 2018). Enquanto isso, a concentração de renda, o fortalecimento de uma elite conivente com o Kremlin e o abismo social se consolidam como marcas da gestão Putin.

(...) a autocracia de Putin foi bem-sucedida ao conseguir controlar a inflação em seus primeiros oito anos (2000-2008). (...) Em uma autocracia, as decisões econômicas são tomadas de forma mais fácil do que em uma democracia com liberdades civis, atores econômicos diversificados e pluralismo político. No regime autocrático, o governo aprova ou proíbe manifestações e greves, assim, formando, criando e alimentando uma determinada elite, a partir de sua escolha (KUPCHAN, 2013, p.143).

Além do controle estatal da produção, outras características da atual economia russa são evidenciadas, como a negligência a setores antes prioritários, a exemplo da pesquisa e desenvolvimento tecnológico, especialmente na área militar. Deixaram de ser prioridade econômica do país também a redistribuição de renda, o que acaba sendo um resultado já apresentado nos exemplos de Acemoglu e Robinson (2006). Outro reflexo da transição do regime comunista para o capitalista foi a alta concentração de renda, evidenciando ainda para esses autores que a relação entre desigualdade e redistribuição não é monotônica. Isso porque normalmente uma desigualdade mais alta leva a uma quantidade maior de redistribuição, mas nos modelos que podem promover golpes, sociedades desiguais oscilam tanto entre democracia e ditadura que acaba não havendo redistribuição.

Somada às motivações econômicas, a estratégia do Governo Putin é tentar utilizar o fornecimento dos recursos naturais como forma de influência e intervenção em zonas de fronteira, especialmente na Ásia Central e em pequenos países do Leste Europeu (FRIEDMAN, 2009). Ao manter uma política externa agressiva, o presidente russo também consegue arremeter apoio doméstico ao seu governo.

Par e passo aos determinantes políticos e econômicos, fatores culturais – como a herança da idealizada potência russa, carregada de sentimento antiocidental, especialmente antiamericano – não podem ser negligenciados. Ao saudosismo imperialista, somam-se características próprias do país que reforçam o apelo à centralidade estatal. De vasta dimensão, o território russo é exposto a uma ampla e variada fronteira que, ao mesmo tempo, estimula uma política externa mais ativa e afeita a interferências em outros países e até confrontos bélicos. Assim, a reorganização das Forças Armadas e a crescente militarização nos anos Putin completam o cenário de grande controle do Estado pelo atual presidente (ROSS, 2013).

A conjugação desses ingredientes políticos, econômicos e culturais, aparentemente, distanciam a Rússia do “corredor estreito” e encurralam o país em uma espécie de labirinto autocrático, de difícil saída rumo a um regime, de fato, democrático.

Diante do exposto e da necessidade de uma análise mais aprofundada sobre essa perspectiva, o presente trabalho pretende responder à seguinte pergunta: é possível esboçar um caminho de saída do labirinto autoritário onde se encontra a Rússia? E o que poderia conduzir o país rumo ao “corredor estreito”?

### **Estratégia empírica**

Diante do propósito deste trabalho, que supõe não haver saída democrática para a Rússia, e do conceito multidimensional que assume a democracia, utilizamos como referência o V-Dem. A perspectiva do V-Dem é abrangente, com diferentes dimensões, sendo inclusive a definição que os cientistas políticos mais utilizam e que suscita poucas divergências (COPPEDGE, 2016).

Por oferecer mais de um índice contendo as principais dimensões dos regimes democráticos, algumas delas acabam incorporando diversos indicadores pertinentes, como é o caso da dimensão “democracia eleitoral”. Nesse índice de democracia, são captados os principais indicadores do regime: liberdade de associação; eleições livres e justas; liberdade de expressão; extensão do sufrágio e Executivo eleito. Ainda assim, é possível desagregar em diversos indicadores que compõem esses índices contidos no primeiro nível, o de

democracia eleitoral. Além dos índices principais, o V-Dem ainda oferta outros indicadores que acabam dialogando com o argumento deste trabalho.

**Quadro 01 - Indicadores e agregações utilizados**

Índice	Índice	Indicadores
<b>Democracia Eleitoral</b>	Liberdade de associação	Proibições a partidos; Eleições multipartidárias; Barreiras a partidos; Oposição e autonomia dos partidos
	Liberdade de expressão	Censura à mídia; Assédio a jornalistas; Viés de mídia; Autocensura; Crítica da mídia; Liberdade de discussão; Liberdade acadêmica e cultural.
	Eleições limpas	Compra de votos; Violência eleitoral; Intimidação da oposição; Eleições livres e justas e outras irregularidades.
	Extensão do sufrágio	
	Executivo eleito	
<b>Outros índices desagregados</b>		Estado de Direito
		Acesso à justiça
		Exclusão por grupo político
		Exclusão por grupo econômico
		Liberdade política e civil
		Liberdade civil

Fonte: Elaboração das autoras, com base em V-Dem (2021).

Considerando que os índices de liberdade de associação; liberdade de expressão; eleições limpas; extensão do sufrágio e Executivo eleito estão agregados ao Índice de Democracia Eleitoral, optou-se por observar graficamente a variação desse Índice de primeiro nível, mas também observar outros alguns indicadores desagregados para conectar à discussão tratada por Acemoglu e Robinson (2006 e 2020).

O projeto V-Dem é baseado em *survey* com especialistas, e diversos pesquisadores de diferentes países contribuem na codificação (COPPEDGE, 2016). A coleta de dados foi realizada a partir do pacote estatístico “v-dem” disponível no *software* livre R, que facilita a exploração e mantém os dados atualizados. O banco de dados foi construído selecionando o país Rússia em um recorte temporal de 2000 a 2021. Em seguida, teremos as análises gráficas dos índices e indicadores já mencionados no Quadro 01, relacionando com os argumentos que possibilitam a busca pelo corredor estreito.

### **Saindo do labirinto.... em busca do corredor**

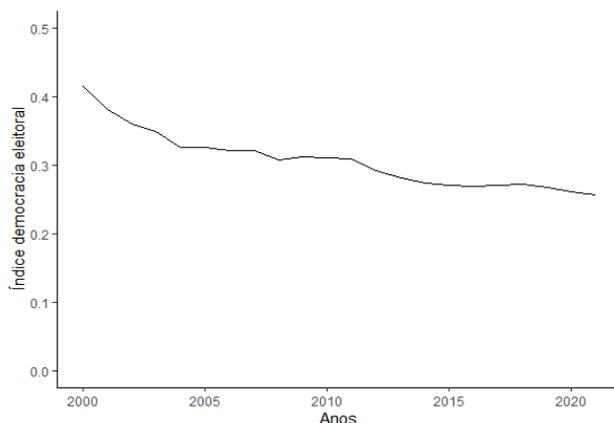
Na obra *The Narrow Corridor* (2020), a liberdade é assunto central para o entendimento de como as nações se comportam nos diferentes posicionamentos do corredor, ou até mesmo fora dele. Resumidamente, Acemoglu e Robinson (2020) argumentam que Estados poderosos proporcionam proteção contra violência e também dominam os serviços públicos e, nesses exemplos, são chamados de “Leviatã acorrentado”. Em contraste, os Estados enfraquecidos e com profundas desigualdades levam o nome de “Leviatã despótico” e, num cenário sem Estado, a sociedade está “fora do corredor”.

Feito esse prelúdio, o apoio à liberdade, às oportunidades econômicas e incentivos generalizados representam características de um “bom governo”, e, dentre os benefícios narrados dessa boa governança, está a prosperidade econômica. Assim, além de garantir segurança, infraestrutura e liberdade para os cidadãos, o Estado deve também gerar distintos incentivos econômicos que ultrapassem as leis, proteção e acesso à Justiça. Com isso, a mobilidade social do país acaba sendo o fruto econômico da liberdade (ACEMOGLU e ROBINSON, 2020).

Em consonância com os resultados evidenciados pelos autores de *The Narrow Corridor*, de que no “Leviatã acorrentado” se gera níveis mais altos de liberdade e é criado um conjunto de oportunidades e incentivos econômicos desencadeando na prosperidade, pensar numa Rússia fora do labirinto autocrático e dentro do corredor é reflexão e preocupação latente nos últimos anos, principalmente diante do recente conflito com a Ucrânia.

Nesse sentido, o conceito de democracia eleitoral do V-Dem é entendido como um elemento essencial e busca incorporar o valor central de tornar os governantes responsáveis aos cidadãos. Para isso, a competição eleitoral, o sufrágio extenso e as organizações políticas e da sociedade civil devem operar livremente com eleições limpas (V-DEM, 2022). O índice de democracia eleitoral do V-Dem é formado pela agregação de outros índices já apresentados no Quadro 01. Nesse índice, os respondentes são indagados: *Até que ponto o ideal de democracia eleitoral em seu sentido mais amplo é alcançado?*. De forma sintomática, a Rússia, por ser considerada uma autocracia pelo V-Dem, possui níveis muito baixos numa escala que varia de 0 a 1. Obtendo o nível mais elevado nos anos 2000, momento de ascensão de Putin e, em 2021, reduzido a menos de 0,3.

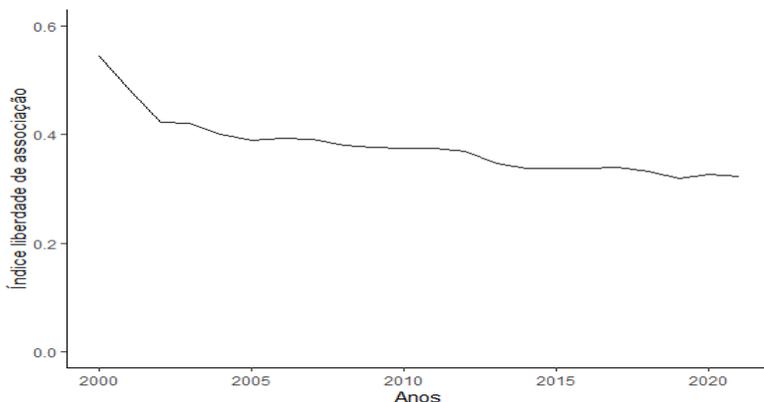
**Gráfico 01 - Evolução do índice de democracia eleitoral Rússia (2000-2021)**



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

Desagregando os principais índices que compõem a democracia eleitoral, temos os gráficos 02, 03 e 04. No gráfico 02 figura a evolução do índice de liberdade de associação que, por sua vez, é formado por indicadores de proibição de partidos, autonomia da oposição, eleições multipartidárias e repressão. Na Rússia, esse índice sofreu uma queda nos primeiros anos do governo Putin e depois se manteve abaixo de 0,4, em uma escala que também vai de 0 a 1. A pergunta indagada aos respondentes foi: *Até que ponto os partidos, incluindo partidos da oposição, podem formar e participar nas eleições, e até que ponto as organizações da sociedade civil podem formar e operar livremente?*

**Gráfico 02 - Evolução do índice desagregado de liberdade de associação Rússia (2000-2021)**

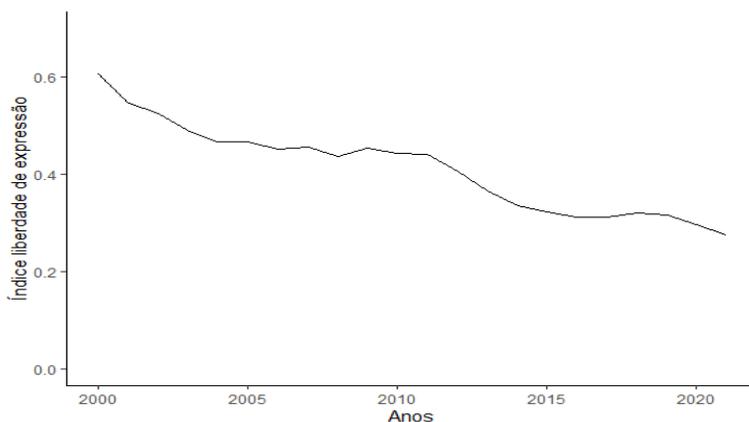


Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

No gráfico 03, há o índice de liberdade de expressão que nos mostra como a Rússia, no começo do governo Putin, ocupava uma posição pouco acima de 0,6 e, no último ano, caiu pela metade. Esse índice é muito importante devido ao fato de perguntar aos respondentes *Até que ponto o governo respeita a liberdade de imprensa e mídia, a*

*liberdade das pessoas comuns para discutir assuntos políticos em casa e na esfera pública, bem como a liberdade de expressão acadêmica e cultural?* Esse índice é formado pelos indicadores de esforço de censura da mídia, assédio de jornalistas, viés de mídia, autocensura da mídia, liberdade de discussão e de expressão acadêmica e cultural. Vejamos:

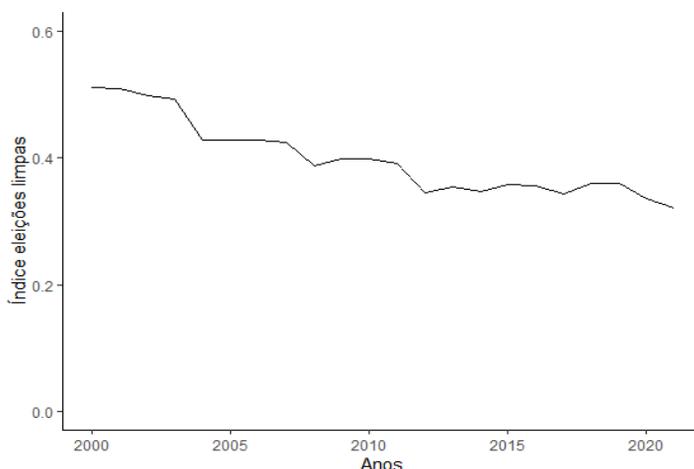
**Gráfico 03 - Evolução do índice desagregado de liberdade de expressão Rússia (2000-2021)**



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

No gráfico 04, por sua vez, está representado o índice de eleições limpas e ele foi composto pelos indicadores: compra de votos, intimidação do governo eleitoral, violência eleitoral não estatal e outros tipos de irregularidades. Nesse índice, a pergunta feita aos respondentes era: *Até que ponto as eleições são livres e justas?*

**Gráfico 04 - Evolução do índice desagregado de eleições limpas Rússia (2000-2021)**

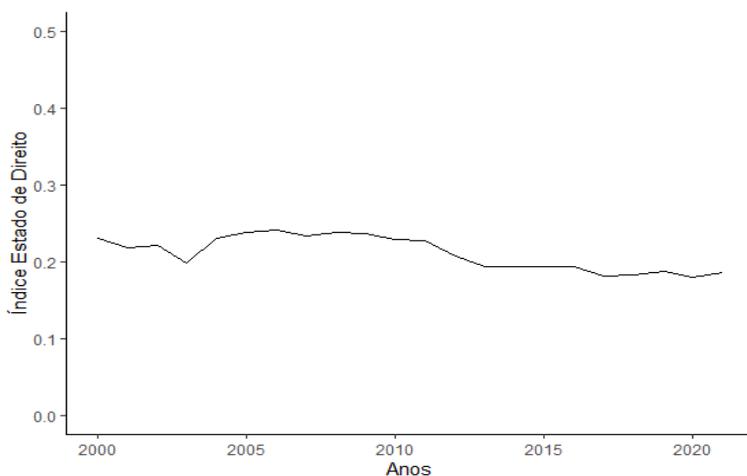


Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

Quanto aos índices de sufrágio e Executivo eleito, o banco de dados da Rússia para o recorte trabalhado não apresentou variação. Aproveitando a oferta de outros índices do V-Dem que dialogam com a presente discussão, temos os índices de Estado de Direito e acesso à Justiça, representados nos gráficos 05 e 06.

No gráfico 05, tem-se um índice formado pelos indicadores de tribunal superior, conformidade com o Judiciário, independência do tribunal, se o Executivo respeita a constituição, leis transparentes e com aplicação previsível, decisão judicial de corrupção, roubo no setor público, suborno e peculato de executivos. Por isso, a pergunta feita aos respondentes era: *Até que ponto as leis são aplicadas de forma transparente, independente, previsível, imparcial e igualitária, e até que ponto as ações dos funcionários do governo cumprem a lei?*

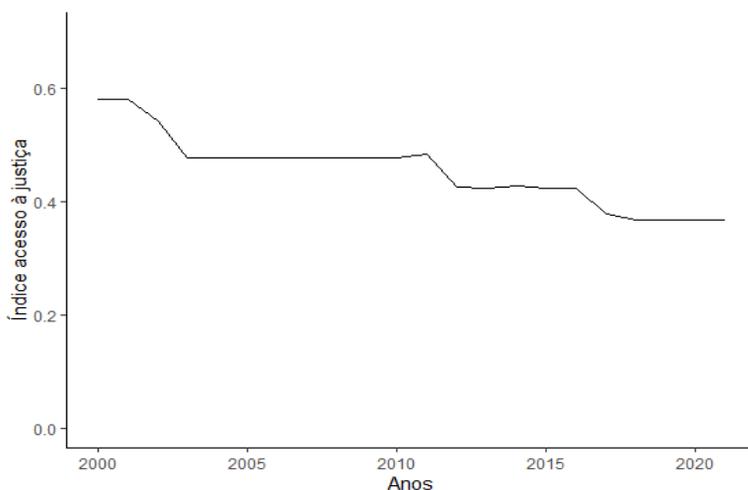
**Gráfico 05 - Evolução do índice Estado de Direito Rússia (2000-2021)**



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

Já no gráfico 06, a questão do índice era: *Os cidadãos gozam de um acesso seguro e eficaz à Justiça?* Algo muito mencionado nas duas obras aqui referidas de Acemoglu e Robinson fora a questão do acesso à Justiça como garantia de proteção e incentivo aos cidadãos. Na evolução gráfica russa, o índice de acesso à Justiça finaliza em 2021 abaixo de 0,4.

**Gráfico 06 - Evolução do índice acesso à Justiça Rússia (2000-2021)**

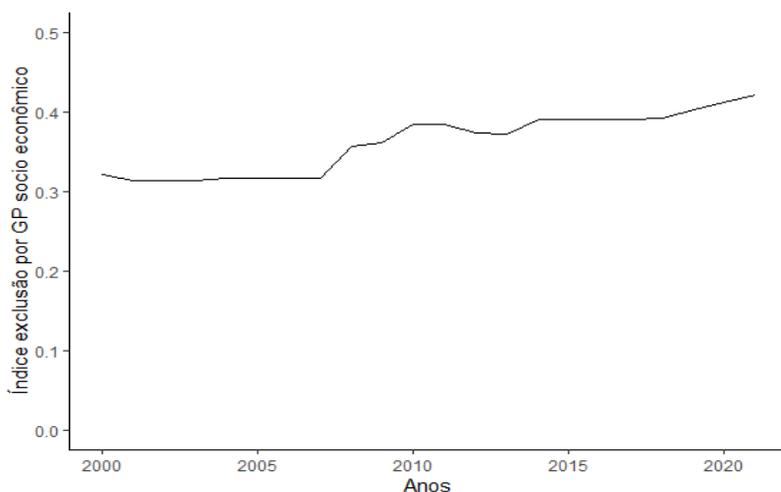


Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

No próximo gráfico, o 07, é interessante observar o aumento da exclusão por grupo socioeconômico. De acordo com o V-Dem (2022), essa exclusão ocorre quando os indivíduos têm acesso negado a serviços ou participação em espaços públicos. Assim, esse índice reflete mais democracia quando as pontuações são mais baixas, o que não é o caso da Rússia. No começo dos anos 2000, a Rússia apresenta pontuação pouco acima de 0,3, após 2008 sua pontuação aumenta e no último ano ultrapassa os 0,4 pontos.

Vale ressaltar que, para Acemoglu e Robinson (2020), quando se tem um cenário onde a mobilidade dos indivíduos é privada ou não garantida, a liberdade fica comprometida e consequentemente a democracia.

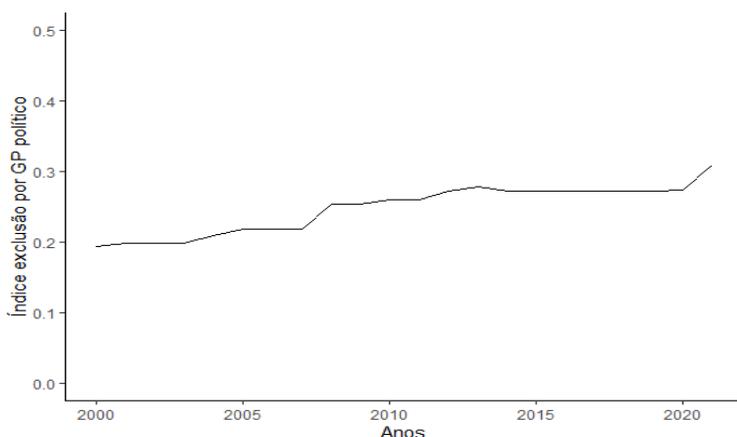
**Gráfico 07 - Evolução do índice exclusão por grupo socioeconômico Rússia (2000-2021)**



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

Outro exemplo complementar está no gráfico 08, em que a exclusão acontece por grupo político e os indivíduos têm acesso negado a serviços ou participação em espaços governados, com base em sua identidade ou pertencimento a um determinado grupo. Do mesmo modo que, no índice anterior, as pontuações mais baixas indicam uma situação normativamente melhor, ou mais democrática. No caso da Rússia, o índice de exclusão por grupo político estava abaixo de 0,2 no início da Era Putin e caminha para a margem dos 0,4.

**Gráfico 08 - Evolução do índice exclusão por grupo político Rússia (2000-2021)**

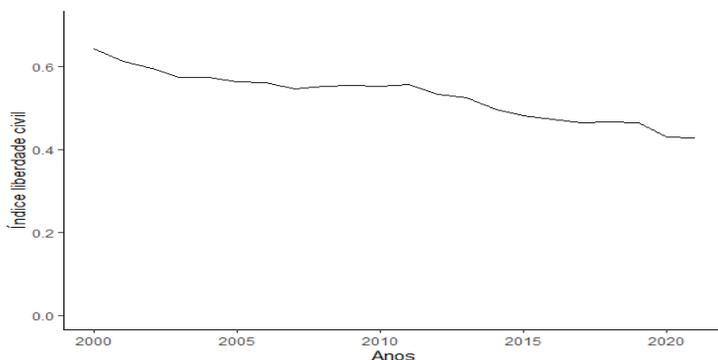


Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

Retomando ao aspecto central da obra *The Narrow Corridor*, a liberdade como essencial aos indivíduos prosperarem, os próximos dois gráficos (09 e 10) evidenciam a evolução das liberdades civis e políticas na Rússia. A liberdade civil é entendida como liberdade liberal, ou seja, a liberdade é uma propriedade dos indivíduos. O V-Dem (2022) construiu esse índice de liberdade civil com base na ausência da violência física cometida por agentes do governo e pela ausência de constrangimentos às liberdades privadas e às liberdades políticas por parte governamental.

Desde o começo do Governo Putin até o ano de 2021, o último com dados disponíveis, é possível perceber a redução da liberdade civil no país. No início dos anos 2000, a Rússia atingiu pontuação acima de 0,6 e, no último ano, beira os 0,4 pontos.

**Gráfico 09 - Evolução do índice liberdade civil Rússia (2000-2021)**

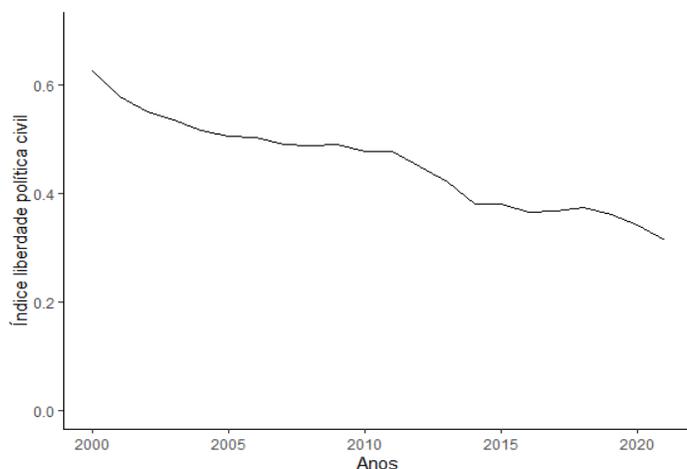


Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

As liberdades políticas são entendidas como liberdades de associação e expressão. Dentre os variados tipos de liberdades civis, esses direitos liberais são os mais relevantes para a competição política e de responsabilidade estatal. Esse índice, exposto no gráfico seguinte, é baseado em indicadores que refletem a repressão do governo e não se referem diretamente às eleições (V-DEM, 2022).

O índice de liberdade política ainda consegue ter uma pontuação pior em comparação com a liberdade civil. No gráfico 10, percebemos que nos anos 2000 a Rússia marcava acima dos 0,6 pontos, e após 2010 a queda da pontuação se acentuou, chegando a quase 0,3 pontos no último ano.

**Gráfico 10 - Evolução do índice liberdade política civil Rússia (2000-2021)**



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de V-Dem (2022).

Outro ponto a ser destacado no atual contexto russo é a falta de estímulo estatal à inovação, à livre iniciativa e a uma maior abertura do mercado, postura que é refletida não apenas no baixo dinamismo econômico do país, mas em sua alta dependência de recursos primários e grande controle estatal sobre diversos setores, além do energético. Entre alguns exemplos, está a ingerência sobre os maiores bancos que operam no país e sobre o setor de transportes e de comunicação, que passaram a sofrer maior interferência do Executivo, por meio de excessiva regulação ou da participação acionária do governo.

Em 2005, por exemplo, 70% dos ativos do setor financeiro eram controlados por agentes privados enquanto que, em 2015, esse percentual já havia caído pela metade. Em meados de 2015, aproximadamente 55% da economia russa estava sob controle direto do Estado. Essas políticas incluem também o apoio a grandes empresas públicas e privadas nacionais

por meio da existência de subsídios e financiamentos estatais (MANZI, 2018, p. 114).

Por tabela, as exportações russas oriundas de setores não ligados ao ramo de hidrocarbonetos são tímidas. Tanto que, entre 2001 e 2013, as exportações russas de máquinas e equipamentos tiveram um crescimento substancialmente menor, em comparação ao setor energético (KUDRIN; GURVICH, 2015). Os negócios internacionais da Rússia na Era Putin também são marcados por um sistema bancário privado, majoritariamente composto por instituições de pequeno porte, pela baixa incidência de empresas fora do circuito energético na bolsa de valores e reduzida oferta final de capital e empréstimo por bancos estrangeiros (MANZI, 2018).

De acordo com Acemoglu e Robinson (2006), entre os determinantes da Democracia – tanto no processo de democratização, como sua consolidação – está a globalização. Uma vez que a integração financeira e comercial do Globo faz com que as elites tenham facilidade em colocar e retirar capital dos países, os autores apontam que essas elites econômicas se sentem confortáveis, mais seguras, em relação à política democrática. No entanto, apesar de estabelecida como uma economia de mercado, a autocracia russa, aparentemente, não é inibida por sanções e embargos comerciais.

O comércio internacional, segundo a dupla de autores, teria o poder de modificar preços e, conseqüentemente, a política redistributiva de um país, além de alterar o cenário de desigualdades internas. Assim, contribuindo para reduzir desigualdades, tornando a democracia menos redistributiva. Com a democracia menos ameaçadora para as elites, essas estariam menos inclinadas a usar a repressão para evitá-la. A democratização também pode ser estimulada pelo comércio internacional, dado o receio de paralisação da “atividade econômica”. Ou seja, a globalização tende a favorecer a consolidação democrática, uma vez que golpes seriam cada vez mais custosos em um mundo tão integrado.

## 5. Considerações finais

Considerando as duas obras de Acemoglu e Robinson, *The Narrow Corridor* (2020) e *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006), este artigo buscou responder se, com base em alguns fatores de promoção da democracia expostos pelos autores, a Rússia contemporânea reúne condições para, pelo menos, se aproximar do “corredor estreito”. Partindo das ideias dos autores sobre a busca do “equilíbrio de poder entre o Estado e a sociedade”, a consequente construção de Estados democráticos, os condicionantes para a ascensão e a derrocada de democracias pelo Mundo, a presente reflexão adotou como recorte o cenário recente da Rússia e suas perspectivas democráticas.

Para respaldar os argumentos expostos, utilizou-se a representação gráfica de alguns dos principais índices elaborados pelo Instituto V-Dem (2022). Enquanto os autores apresentaram como condições essenciais à democratização a liberdade de expressão, de comércio, de direitos políticos, o acesso à Justiça e a direitos civis e políticos, os índices selecionados mostraram um panorama muito aquém. O próprio índice de democracia eleitoral da Rússia é baixíssimo e, inclusive, o V-Dem considera o país uma autocracia.

Nesses moldes autocráticos, com restrição a liberdades, garantias básicas do Estado, exclusão de grupos socioeconômicos e políticos, redução do acesso à Justiça, dentre outros indicadores, promover a prosperidade econômica e democrática na Rússia não se configura um caminho em direção ao “corredor estreito”. No longo prazo, é possível vislumbrar a decadência do “Leviatã Despótico”, mas no curto prazo não há mapa que facilite a saída da Rússia do labirinto autocrático.

## Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **The Narrow Corridor**:

- states, societies, and the fate of liberty. Londres, Penguin, 2020.
- COPPEDGE, M. et al. **Varieties of Democracy Dataset v6**. Varieties of Democracy Project. 2016.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- FRIEDMAN, G. **Os próximos 100 anos: uma previsão para o século XXI**. Rio de Janeiro, Best Business, 2009.
- KUDRIN, Alexey; GURVICH, Evsey. A new growth model for the Russian economy. **Russian Journal of Economic**, p. 30-54, 2015.
- KUPCHAN, C. **No one's world: the West, the rising rest, and coming global turn**. New York: Oxford University Press, 2013.
- MANZI, R. H. D. A economia da Rússia no século 21: as dinâmicas da ascensão econômica e da relativa estagnação após a crise global de 2008. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, 2018, p. 94-122.
- OCDE. *How's Life? 2020 Measuring Well-being*. **OCDE Publishing**: Paris, 2020.  
Disponível em <https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/russian-federation-pt/> Acesso em: 19 de maio de 2022.
- PUDDINGTON, A. **Breaking down democracy: goals, strategies, and methods of modern authoritarianism**. Washington: Freedom House, jun., 2017.
- ROSS, M. L. **The oil curse: how petroleum wealth shapes the development of nations**. New York: Princeton, 2013.
- SEGRILLO, A. **A Rússia**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

SUNY, R. Ascensão e queda da União Soviética: o império das nações. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 75, p.77-98, 2008.

TSONCHEV, T. The Kremlin's new ideology. **The Montreal Review**, Canada, jan., 2017.

V-DEM, Institute. **Varieties of Democracy: Codebook**. University of Gothenburg. Vol. 12, mar. 2022.

## 5 | CHINA EM ÁFRICA: TRANSFORMAÇÕES HISTÓRICAS DAS RELAÇÕES SINO-ÁFRICANAS A PARTIR DE 1949<sup>27</sup>

*Victor Tavares Barbosa*<sup>28</sup>

### **Introdução**

Há registros históricos centenários de encontros entre chineses e povos africanos, mas o comércio foi a primeira ligação entre a China e a África. Zheng He, um eunuco mulçumano e figura importante do passado da China, comandou uma grande e sofisticada frota de navios em expedições distantes do litoral chinês. Durante os primeiros anos da Dinastia Ming (1368-1644 d.C.), Zheng He espalhou os produtos e a cultura chinesa do sudeste da Ásia à Índia e às costas africanas. Antes da chegada da frota do comandante chinês na costa leste da África no início do século XV, havia intermediários – geralmente marinheiros árabes, que realizavam trocas comerciais entre essas duas regiões (SHINN; EISENMAN, 2012). No entanto, o

---

27 Esse artigo foi extraído da dissertação do autor apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política. Foram feitas algumas alterações, mas grande parte do conteúdo é originário da dissertação.

28 Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisador associado a Coordenadoria de Estudos de Ásia, da Universidade Federal de Pernambuco.

envolvimento oficial da China em territórios para além de sua periferia mais próxima encerrou com retorno de Zheng He ao país. Nesse momento, a China se voltou para sua esfera doméstica, desmontou suas forças marítimas e deu início a um período de séculos de isolamento autoimposto (MITCHELL; MCGIFFERT, 2007, p. 3-4).

No início do século XX, com o fim da Dinastia Qing (1644-1911) – a última dinastia imperial da China, e a inauguração da República da China, as lideranças do país asiático estavam preocupadas em manter a estabilidade da “nova China” após essa mudança de regime. No entanto, os contextos interno e externo eram conturbados. Duas guerras mundiais, o confronto com os comunistas e os conflitos sino-japoneses frustraram as ambições dos líderes chineses. Considerando essa configuração, entre 1912 e 1949, a República da China manteve um contato restrito com os países africanos e concentrou sua atenção a nações como África do Sul e Madagascar, que tinham comunidades chinesas significativas. Então, nesse período, devido às tensões geradas pelo embate com os japoneses e a insurgência comunista encabeçada por Mao Zedong, qualquer que fosse a preocupação quanto aos laços com países africanos era tratada na esfera das capitais coloniais como Paris e Londres, onde a China tinha representação diplomática. À época, o interesse chinês no continente africano se resumia a pequenas trocas comerciais e à manutenção de assistência a comunidades chinesas em alguns países do continente africano (SHINN; EISENMAN, 2012).

A China tornou-se consideravelmente mais interessada em África com a chegada dos comunistas ao poder no país e o surgimento da República Popular da China, em 1949. Durante a Guerra Fria, frente à configuração bipolar do cenário internacional, a China optou por uma via distinta: o então “Terceiro Mundo”. A República Popular da China utilizou esses países como palcos para promover a sua agenda política e ideológica e angariar reconhecimento internacional enquanto a única representante da China<sup>29</sup>. Com o passar dos anos, a

---

29 Em 1949, com a derrota da guerra civil para o Partido Comunista chinês, o governo da República da China foi transferido para Taiwan. Desde então, a República Popular da China deu início a “política de apenas uma China”, que

abordagem internacional chinesa foi mudando. Nas décadas de 1980 e 1990, percebe-se um declínio da construção de relações calcados a partir do anti-imperialismo e anticolonialismo e uma ascensão de um viés mais pragmático no estabelecimento dos laços políticos e econômicos com outros países (MITCHELL; MCGIFFERT, 2007).

Sintetizar a história das relações sino-africanas é um desafio, tendo em vista a questão temporal (laços seculares) e geográfica (a África é um continente imenso com especificidades inerentes às suas regiões). Com isso em mente, adotaremos uma postura de análise generalizante, focando nos principais desdobramentos dos laços entre a China e o continente africano a partir de 1949, quando a República Popular da China surgiu. Acreditamos que examinar os temas das transformações históricas das relações sino-africanas desde 1949 pode nos fornecer o contexto necessário para compreender a abordagem atual da China para com os países de África. Por isso, por meio de uma revisão bibliográfica, analisaremos as relações sino-africanas com um recorte temporal de 1949-1980, 1980-1990 e de 1990 até a contemporaneidade, discutiremos também sobre a África entre os interesses e abordagens da China e do Ocidente e os debates relacionados aos laços China-África, respectivamente.

## **Transformações históricas das relações sino-africanas a partir de 1949**

### *Primeira fase (1949-1980)*

Nos primeiros anos após a fundação da RPC, a política externa do país estava voltada a garantir a sobrevivência do novo Estado chinês, por meio da obtenção de reconhecimento e legitimidade internacional, proteção contra uma potencial ameaça estadunidense e desenvolvimento de relações amistosas com os países vizinhos. Por volta de 1955, alçou voos para além do bloco comunista e da Ásia, para a África, marcando assim uma grande mudança em sua política externa (DAS, 2016).

Nesse momento, os interesses chineses em estabelecer associações

---

visava obter o reconhecimento internacional de sua soberania sobre a China.

com o continente africano podem ser divididos em quatro pontos-chave: primeiro, era essencial para a República Popular da China conseguir o reconhecimento internacional e a legitimidade como a única autoridade soberana da China; segundo, a África era vista como uma arena na qual os chineses poderiam enfrentar os Estados Unidos da América e a coalização anti-China da época; terceiro, para as lideranças chinesas era importante efetuar uma diversificação de parceiros, afastando, assim, o país do isolamento político-econômico; quarto, a luta chinesa contra o imperialismo, colonialismo e neocolonialismo no campo do “Terceiro Mundo” era um elemento central na agenda política do país (DAS, 2016, p. 285).

A relação dos chineses com o continente africano é centenária. Há registros que, em 1415, exploradores chineses visitaram a costa leste africana com navios carregados de *commodities*, que foram trocadas por produtos locais de nativos da região hoje conhecida como Quênia. Na modernidade, o despontar dos movimentos de libertação nacional africanos coincidiu com o surgimento da República Popular da China, o que deu ao país asiático a oportunidade de estabelecer relações promissoras com as jovens nações africanas. Na Conferência de Bandung<sup>30</sup>, em 1955, a China deu o primeiro passo em direção a cooperação sino-africana. A intenção do evento era ampliar a cooperação cultural e econômica entre os dois continentes e promover a luta anti-imperialista e anticolonial (WU, 2008).

Zhou Enlai, o primeiro-ministro chinês à época, aproveitou a conferência para expor os chamados “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” que guiariam a política externa chinesa: respeito mútuo a soberania e integridade nacional; não agressão mútua; igualdade e vantagens recíprocas; não ingerência em assuntos domésticos; e coexistência pacífica (VADELL; LOPES; CARDOSO, 2013). O encontro permitiu que a China construísse laços políticos com algumas nações africanas, incluindo, Egito, Sudão e Tunísia no final dos anos 1950 e, no começo dos anos 1960, com Mali, Gana, Somália, Uganda e Quênia; essas novas relações foram um grande

---

30 A Conferência de Bandung, que ocorreu na Indonésia, foi a primeira grande reunião de Estados africanos e asiáticos.

êxito em termos diplomáticos para a China e aumentou o interesse do país no continente (WU, 2008). Sem filiação às Nações Unidas e sem o reconhecimento dos Estados Unidos da América à época, os países recém independentes de África tonificariam o esforço político da RPC em prol do reconhecimento internacional e legitimidade (ALDEN; ALVES, 2008).

Em 1963, Zhou Enlai deu início a uma viagem diplomática com paradas em dez países africanos<sup>31</sup>. O objetivo da viagem era promover o segundo encontro afro-asiático (que ocorreu dois anos depois, em 1965). A excursão fez Zhou visualizar as fragilidades de África e, aproveitando a oportunidade, divulgou os “Oito Princípios para Assistência Econômica e Técnica”<sup>32</sup>. Esses princípios demonstraram

---

31 A viagem incluiu visitas ao Egito, Argélia, Marrocos, Tunísia, Gana, Mali, Guiné, Sudão, Etiópia e Somália (GOUTIN, 2006).

32 Os Oito Princípios são: 1. A assistência deve ocorrer de acordo com os princípios da igualdade e benefícios mútuos, assim o governo chinês mantém que a assistência deve ser mútua, nunca um processo ou uma concessão unilateral; 2. Ao fornecer ajuda exterior, o governo chinês respeita inteiramente a soberania dos países beneficiários, sem condicionalidades e exigências; 3. Objetivando o alívio do fardo dos países beneficiários, o governo chinês fornece ajuda na forma de empréstimos sem juros ou a juros baixos, com o prazo de reembolso podendo ser adiado quando necessário; 4. O objetivo chinês no fornecimento de ajuda exterior não é tornar os Estados beneficiários dependentes da China, mas ajudar os países beneficiários a crescerem gradualmente no caminho da autossuficiência e desenvolvimento econômico de forma independente; 5. Para projetos construídos através da ajuda chinesa, o governo chinês faz o possível para obter efeitos rápidos a partir de pequenos investimentos, dando a possibilidade de os países beneficiários aumentarem sua receita e acumularem capital; 6. O governo chinês fornece equipamentos e materiais fabricados na China com a melhor qualidade e negocia o preço de acordo com o mercado internacional, caso os produtos não atendam às especificidades e qualidade negociada, o governo chinês se compromete com a substituição; 7. Ao fornecer assistência técnica, o governo chinês garante ensinar aos beneficiários o domínio total da tecnologia; 8. Os especialistas enviados pelo governo chinês para ajudar os beneficiários em construções devem receber o mesmo salário que os especialistas

que a China forneceria assistência para os Estados africanos sem pedir retribuições econômicas, com alguns empréstimos sem juros (ou juros muito baixos) e até alguns que não precisavam ser pagos caso o beneficiários não tivesse condições de fazê-lo. Para a China, essa “diplomacia de ajuda” tinha objetivos políticos e ideológicos: pelo lado político, o governo chinês tinha a intenção de suprimir os esforços de Taiwan e conseguir o reconhecimento internacional para a República Popular da China e, à época dos conflitos sino-soviéticos, rivalizar com os soviéticos; do lado ideológico, a China apoiava os movimentos revolucionários africanos contra a dominação colonial e imperialista (WU, 2008).

Apesar de não ser capaz de manter um alto nível de visibilidade no continente africano durante a guerra fria, devido às suas limitações estruturais naquele período, a China forneceu apoio militar para movimentos libertários em África, como ao angolano, ao congolês e ao moçambicano (LANTEIGNE, 2009, p. 133). Como apontado anteriormente, as investidas chinesas em África também estavam relacionadas ao objetivo do país de minar o reconhecimento de Taiwan como país independente na Organização das Nações Unidas (ONU); com o apoio massivo dos Estados africanos, Pequim conseguiu um assento permanente na Organização das Nações Unidas, em 1971 (VADELL; LOPES; CARDOSO, 2013).

Com o apoio de 26 países africanos, a República Popular da China conseguiu garantir um assento permanente nas Nações Unidas. Arelado a isso, Pequim também foi capaz de suprimir os esforços taiwaneses no continente africano. Até 1976, enquanto apenas oito Estados africanos reconheciam Taiwan, trinta e nove mantinham relações com a RPC. Contudo, apesar das investidas chinesas no continente africano durante os anos 1950-1970 terem gerado resultados positivos, em termos principalmente políticos, os seus custos acabaram as tornando inviáveis (DAS, 2016). O enfraquecimento das relações sino-africanas foi influenciado por fatores de dois níveis:

---

loais e não devem receber nenhum tratamento especial (GOUTIN, 2006, p. 11-12, tradução nossa).

internos e externos. No quesito interno, a Revolução Cultural<sup>33</sup> fez a China focar em questões domésticas. No âmbito externo, a inquietação gerada por uma possível “ameaça soviética” favoreceu o desenvolvimento de relações amigáveis entre a China e os EUA (DAS, 2016).

### *Segunda fase (1980-1990)*

A agenda política chinesa mudou de um aspecto ideológico-revolucionário para um prisma voltado à construção de relações comerciais com as nações ocidentais. Então, gradualmente, os laços sino-africanos foram perdendo fôlego no decorrer dos anos 1980. Entre 1979-1982, houve uma redução na oferta de ajuda, uma diminuição no comércio e uma contração no tamanho das equipes médicas chinesas enviadas à África. Em 1982, no 12º Congresso do Partido Comunista chinês, houve uma mudança na política global chinesa: de “guerra e revolução” para “paz e desenvolvimento”. No que tange às relações sino-africanos, como a China adotou uma ênfase no seu desenvolvimento interno, essa mudança implicou em uma redução da quantidade de recursos disponibilizados pela China para ajudar outros países (SHINN; EISENMAN, 2012). Então, como a conquista do assento permanente na ONU e o reconhecimento por parte dos EUA da República Popular da China, em 1979, criaram um ambiente internacional mais confortável para os chineses, a China tinha mais espaço para focar no seu crescimento econômico e reformas internas no lugar de objetivos revolucionários globais (WU, 2008).

Entre dezembro de 1982 e janeiro de 1983, o primeiro-ministro chinês Zhao Ziyang, que substituiu Zhou Enlai, efetuou uma viagem por diversos países africanos, em um esforço de reafirmar o interesse chinês no continente africano. Zhao reiterou o apoio de Pequim às lutas de libertação do domínio colonial africanas, à consolidação da independência das nações do continente e a cooperação econômica Sul-Sul. Além disso, o primeiro-ministro chinês indicou que o país asiático estava pronto para normalizar as relações com a União Soviética. Sendo assim, os africanos não teriam mais que escolher entre

---

33 Movimento sociopolítico chinês, que durou de 1966 a 1976.

a China e o bloco socialista da Guerra Fria (SHINN; EISENMAN, 2012).

Nessa viagem, também foram anunciados os “Quatro princípios da cooperação econômica e técnica sino-africana”<sup>34</sup> – igualdade e benefícios mútuos, ênfase em resultados práticos, diversidade e progresso comum; que guiariam a cooperação técnica e econômica chinesa com o continente africano (BRAUTIGAM, 1998). Ao comparar os quatro princípios de 1983 com os oito divulgados quase duas décadas antes, percebe-se que houve uma redução no escopo das possibilidades de cooperação. Deixou-se de lado os empréstimos com juros muito baixos e aqueles que não precisavam ser pagos. A ênfase agora estava em benefícios mútuos em termos práticos e desenvolvimento comum, uma vez que a assistência econômica a longo prazo se tornava insustentável se continuasse a ser um fluxo unilateral.

---

34 As novas diretrizes prometiam: 1. Ao desenvolver cooperação econômica e tecnológica com países africanos, a China segue os princípios da união e amizade, da igualdade e benefícios mútuos, do respeito à soberania, da não interferência em assuntos internos, da não imposição de condicionalidades e não solicitação de privilégios; 2. Na cooperação econômica e tecnológica sino-africana, os pontos fortes e potencialidades de ambos os lados serão plenamente aproveitados com base em suas necessidades e possibilidades reais, e serão feitos esforços para alcançar bons resultados econômicos com menos investimentos, ciclos de construção mais rápidos e resultados mais rápidos; 3. A cooperação econômica e tecnológica da China com os países de África assume formas variadas adequadas a condições específicas, tais como a oferta de serviços técnicos, a formação de pessoas para cargos técnicos e de gestão, a realização de intercâmbios científicos e tecnológicos, a realização de projetos de construção, a adesão à produção cooperativa e a *joint ventures*; no que diz respeito aos projetos de cooperação de empreendimentos, a parte chinesa zelará para que os acordos assinados sejam respeitados, a qualidade do trabalho seja garantida e a amizade enfatizada; os especialistas e técnicos enviados pelo lado chinês não pedem tratamento especial; 4. O objetivo da cooperação econômica e tecnológica com os países africanos é contribuir para o aumento da autossuficiência de ambos os lados e promover o crescimento das respectivas economias nacionais, a partir do complemento e ajuda mútua (BRAUTIGAM, 1998, p. 49-50, tradução nossa).

Durante a segunda metade da década de 1980, a África se tornou menos importante para a China, uma vez que a preocupação com sua economia e modernização interna fizeram a China fornecer menos ajuda à África e o comércio sino-africano cresceu lentamente nesse período. À medida que as visitas de alto nível chinesas para a África diminuíram nos anos finais de 1980, elas aumentaram para outras partes do mundo, o que demonstra que a política da China com relação à África era de relativo desinteresse (SHINN; EISENMAN, 2012).

Então, mesmo com os novos princípios norteadores, a África acabou sendo alocada para uma posição periférica dentro da política externa chinesa, tendo em vista que o país estava empenhado com o seu próprio crescimento econômico. Neste período, o foco da política externa chinesa estava na construção de relações mais próximas com os países desenvolvidos, para que assim pudesse conseguir mais investimentos externos diretos e, conseqüentemente, impulsionar a sua economia doméstica (DAS, 2016).

No entanto, a China ainda não era o gigante econômico que é hoje, seus recursos eram limitados. A modernização econômica da China deixou o país sem capital e incapaz de fornecer à África o mesmo nível de assistência de antes. Como apresentado nos “Quatro princípios da cooperação econômica e técnica sino-africana”, a China se afastou de empréstimos e realçou outras formas de cooperação para o desenvolvimento, por meio da assinatura de contratos comerciais, envolvimento em *joint ventures* e prestação de serviços técnicos. Dessa forma, as relações sino-africanas mudaram cada vez mais da esfera política-ideológica para uma ligada ao pragmatismo econômico. Além disso, a década de 1980 reafirmou a posição estruturante da China nas relações China-África. O país asiático estava quase sempre em um papel ativo de tomar iniciativa, enquanto os africanos começaram a reagir aos acontecimentos na China e às decisões tomadas por Pequim (SHINN; EISENMAN, 2012).

### *Terceira fase (1990-)*

Essa tendência de enfraquecimento das relações político-econômicas entre o continente africano e a China apenas foi rompida nos anos

1990 como consequência de dois acontecimentos exógenos a África. Primeiro, com o fim da Guerra Fria, houve uma diminuição do interesse e compromisso dos países do Ocidente (em especial, os antigos membros da União Soviética) em relação à África. O fim da Guerra Fria possibilitou uma oportunidade para a China tirar vantagem do relativo desinteresse dos países ocidentais no continente africano e dar início a uma relação mais normal fundamentada na interação econômica (SHINN; EISENMAN, 2012). Segundo, os desdobramentos políticos do “Incidente de *Tiananmen*”<sup>35</sup>, em 1989, reacenderam o interesse e envolvimento chinês com o continente africano. Naquele momento, a intenção chinesa era focar seus esforços diplomáticos nos laços com os países desenvolvidos, porém, o isolamento político e sanções econômicas recebidas no pós-*Tiananmen* obrigaram a China a reformular sua agenda de política externa. A tática adotada pelos chineses foi uma reaproximação e fortalecimento das ligações com os países em desenvolvimento, incluindo os Estados de África e a ASEAN<sup>36</sup> que, por sua vez, não julgaram a forma como a China agiu na resolução das manifestações (WU, 2008).

Entre 1989 e 1992, Qian Qichen, ministro das relações exteriores chinesas à época, visitou quatorze Estados africanos e muitos chefes de Estado do continente foram convidados a visitar Pequim. A campanha chinesa também incluiu um aumento nos pacotes de ajuda aos países africanos que apoiaram a China após a crise de *Tiananmen*. A concessão de doze milhões de dólares a Moçambique durante a visita de Qian ao país é um dos exemplos em que a China uniu o seu pedido de “entendimento político” e apoio com recompensas financeiras de algum grau (TAYLOR, 1998, p. 450).

---

35 O “Incidente de *Tiananmen*” ou o Protesto na Praça Celestial, em 1989, compreende uma série de manifestações por causa da situação socioeconômica do país naquele momento e contra o regime político chinês. O governo respondeu de forma violenta aos protestos, a estimativa de mortes de civis varia entre 400 a 800, mais milhares de feridos (KRISTOF, 1989).

36 Associação das Nações do Sudeste Asiático, fundada em 1967, que incluiu: Brunei, Camboja, Timor-leste, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã.

Essa reaproximação impulsionada pela necessidade de apoio político culminou em transformação nas engrenagens da relação entre os países de África e a China nos anos seguintes. Em 1993, a China se tornou pela primeira vez um importador de petróleo. Então, a importação de energia e matérias-primas de África se caracterizou como um elemento cada vez mais importante para a segurança energética e sustentação da expansão da economia chinesa (SHINN; EISENMAN, 2012). Em 1996-1997, a excursão afro-asiática do presidente chinês Jiang Zemin marcou a renovação das relações sino-africanas como um elemento central dentro da agenda de política externa de Pequim. Foi durante essa viagem que a proposta de lançamento do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) foi anunciada. Nos anos 2000, ficou ainda mais aparente que o lado ideológico das relações sino-africanas tinha dado lugar a uma abordagem mais pragmática e econômica, graças as reformas estruturais realizadas na China (LANTEIGNE, 2009).

O FOCAC (Fórum de Cooperação China-África) foi inaugurado em 2000 e marcou o início das relações sino-africanas no século XXI. No mesmo ano, foi realizada em Pequim a sua primeira Conferência Ministerial. Nela foram assinados dois documentos norteadores das relações sino-africanas dali por diante. Um deles foi a Declaração de Pequim sobre o Fórum de Cooperação China-África, ao qual estabelece o FOCAC enquanto o meio central de interlocução entre as nações africanas e Pequim; o documento versa, dentre outras temáticas, sobre não-intervenção, resolução pacífica de conflitos internacionais, universalidade dos direitos humanos e liberdades fundamentais e benefícios mútuos (FOCAC, 2000a). O outro documento foi o Programa de Cooperação China-África sobre o Desenvolvimento Econômico e Social, ele aborda cooperação intergovernamental, comércio, investimento, cooperação financeira, alívio e cancelamento de dívidas, cooperação em agricultura, turismo, dentre outros assuntos (FOCAC, 2000b).

A instituição surgiu em uma tentativa de reforçar a cooperação sino-africana, formalizar as relações bilaterais e reduzir os debates relacionados ao papel da China na África (WANG; ZOU, 2014). Tendo em vista que a China optou pela via da institucionalização do

seu comprometimento com o desenvolvimento da África, o FOCAC simboliza a materialização da importância do continente africano para o governo chinês. Percebe-se então que os Estados africanos estavam ocupando um lugar de parceiros estratégicos dentro da política externa chinesa.

No ano de 2006, mesmo ano da realização da terceira cúpula do FOCAC, Pequim divulgou o livro branco intitulado a “A política africana da China”<sup>37</sup>. O documento deixou clara a importância estratégica do continente para o país asiático e sua intenção de aperfeiçoar a cooperação com a África (ANSHAN, 2007, 69). No documento sobre a política africana, o governo chinês destaca que sua intenção é apresentar ao mundo os seus objetivos da política da China em relação à África, as medidas para alcançá-los e as propostas de cooperação para os anos seguintes, que englobavam a promoção do crescimento das relações China-África e da cooperação com benefícios mútuos (RPC, 2006). Pequim expõe que a amizade sino-africana é ligada a uma longa história de intercâmbio, haja vista as experiências históricas semelhantes, a China e a África sempre se solidarizaram e apoiaram uma à outra na luta pela libertação nacional; e define que sinceridade, igualdade, benefícios mútuos, solidariedade e desenvolvimento comum são os princípios norteadores da cooperação China-África (RPC, 2006).

O elemento de maior destaque neste livro branco é a questão do benefício mútuo, apresentado com uma roupagem de parceria estratégica. Por ser um documento curto, o governo chinês não apresenta muitos detalhes. No entanto, lança luz sobre uma quantidade razoável de esferas para a relação sino-africana. Na política, fala-se em trocas entre órgãos legislativos, entre partidos políticos e entre mecanismo de consulta. Na econômica, aborda-se comércio, investimento, cooperação financeira, cooperação agrícola, infraestrutura, recursos naturais, turismo, redução e alívio de dívida, assistência econômica, cooperação multilateral. Além de educação, saúde, cultura e aspectos sociais. Sempre sem pormenorizar, mas deixando

---

37 A política africana da China, 2006. Disponível em: <<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zgdfzcc/t481748.htm>>. Acessado em 01/01/2021.

claro que a intenção chinesa é promover o desenvolvimento do continente a partir de uma parceria estratégica de benefícios mútuos. No documento não são apresentados planos ou como esses objetivos seriam postos em prática que nos permitam realizar uma comparação sistemática para averiguar se essas intenções chegaram a se concretizar. Mas fica elucidado que, pelo menos no campo da retórica, os propósitos chineses não são criar condições e imposições em sua relação com a África, mas sim caminhar lado a lado em uma posição de igualdade.

Quinze anos após a inauguração do FOCAC, Pequim lançou o segundo documento de política da China para a África. O governo chinês pretendia, com o lançamento do documento, esclarecer as intenções chinesas no desenvolvimento das relações com o continente africano e expor as novas perspectivas, abordagens e medidas da política africana da China sob novas circunstâncias (RPC, 2015)<sup>38</sup>.

O documento versa sobre o estabelecimento e desenvolvimento de uma parceria estratégica e cooperativa abrangente entre a China e a África; defesa dos valores de amizade, justiça, interesses comuns e adesão aos princípios de sinceridade, resultados práticos, afinidade e boa-fé; promoção do desenvolvimento global das relações China-África, que inclui intensificação de trocas de alto nível, aumento do compartilhamento de experiências de governança, melhora no mecanismo intergovernamentais de consulta e cooperação, promoção de intercâmbios em vários setores, incluindo órgãos legislativos, órgãos consultivos, partidos políticos, militares e governos locais; aprofundamento da cooperação em assuntos internacionais, por meio do fortalecimento da relação nas organizações multilaterais; ampliação da cooperação econômica e comercial, através da ajuda no processo de industrialização africana, modernização do setor agrícola, melhora na infraestrutura, e do fortalecimento da cooperação financeira entre os dois atores, da facilitação das trocas comerciais e investimento, aumento da cooperação no campo dos recursos

---

38 Segunda política africana da China, 2015. Disponível em < [https://www.chinadaily.com.cn/world/XiattendsParisclimateconference/2015-12/05/content\\_22632874.htm](https://www.chinadaily.com.cn/world/XiattendsParisclimateconference/2015-12/05/content_22632874.htm)>. Acessado em 01/01/2021.

energéticos, expansão da cooperação em economia marítima. Além de tratar de questões de saúde, educação, pobreza, meio ambiente, cultura, esportes, turismo, comunicação, segurança e diplomacia (RPC, 2015).

Ao se comparar com o documento de 2006, neste novo livro branco, a China apresentou mais detalhes sobre sua relação com a África. O documento aborda a nova política da China para a África “sob novas circunstâncias”, deixando claro que, para o entendimento chinês, fez-se necessário uma reformulação, visto que após quase uma década da divulgação da primeira política, a conjuntura já havia mudado tanto na China quanto na África e no sistema internacional. O documento elucida a retórica utilizada na comunicação oficial com a África, expondo o que Pequim entende por “sinceridade, resultados práticos, afinidade e boa-fé”, sem excluir do texto quais são os interesses econômicos, políticos e culturais palpáveis da China para o continente africano. Esses elementos estão explicitados no corpo do documento, demonstrando que é algo maior que uma carta com linguagem amigável.

Bob Wekesa (2015), ao analisar o documento, expõe que, apesar do vocabulário rico em expressões que demonstrem solidariedade e dos detalhes a respeito de compromissos futuros, a parte principal desta nova política reside na elevação da África na hierarquia da política externa chinesa – do *status* de “novo tipo de parceria estratégica” do documento de 2006, as relações evoluíram para uma “parceria estratégica e cooperativa abrangente”. Ao se observar a maneira a qual a China qualifica as suas relações com os países africanos, percebe-se que grande parte dos Estados africanos são denominados “parceria” e “parceria estratégica” enquanto uma minoria, como África do Sul e Egito, é caracterizada enquanto “parceria estratégica abrangente”. Essa tipificação está relacionada ao nível de relevância econômica do país para a China. Então, esse segundo documento da política africana da China revelou que a África, enquanto continente, tem o mesmo valor estratégico e *status* que parcerias a nível bilateral (WEKESA, 2015).

Em resumo, a China adotou uma postura progressivamente pragmática ao se relacionar com os Estados de África ao mesmo tempo

que se dedicou a não demonstrar ser uma “potência ameaçadora”. Tendo em vista as suas capacidades econômicas e militares, a China tem ciência que pode ser motivo de preocupação para países pequenos e frágeis. Dessa forma, o país asiático reitera regularmente que suas atividades de comércio, ajuda e investimento em África são atividades de benefícios mútuos tanto para a China quanto para a África (SHINN; EISENMAN, 2012).

### **A África entre a China e o Ocidente**

O fim da Guerra Fria trouxe à África uma reconfiguração político-econômica. Mormente, graças à influência dos Estados Unidos, os países do continente africano tiveram que realizar alterações profundas em seus modelos de nação: deixar o socialismo de lado, aderir o capitalismo e adotar regimes políticos democráticos.<sup>39</sup> Essas alterações eram exigências para o acesso desses países ao sistema de crédito das instituições de Bretton Woods, nomeadamente, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Não se levava em conta as especificidades e necessidades reais dos povos africanos (CUCO; VIANA, 2016).

Na perspectiva de Moyo (2009), em sua análise sobre “ajuda morta” (*dead aid*, em inglês), a ajuda que os Estados africanos recebem não traz benefícios para o desenvolvimento desses países. Em sua estimativa, no decorrer de 50 anos, mais de 1 trilhão de dólares foram enviados ao continente africano para viabilizar o seu desenvolvimento e progresso. Como resultado, a diminuição do subdesenvolvimento não foi alcançada e os países se tornaram mais pobres, ressalta a autora (MOYO, 2009). Após várias décadas e bilhões de dólares investidos, a eficácia da ajuda ocidental é posta em xeque, tendo em vista a linha tênue entre os montantes canalizados ao desenvolvimento dos Estados africanos e o agravamento da situação

---

39 Apesar da exigência de regime democráticos, os Estados Unidos da América, em nome da luta contra o comunismo, foram de encontro a princípios democráticos básicos ao apoiar econômica e militarmente ditadores em África, como Samuel Doe, da Libéria, Mobutu Sese Seko, do Zaire e Siad Barre, da Somália (ADEBAJO, 2013, p. 169)

socioeconômica desses países (CHIDAUSHE, 2007).

Em sintonia, Cuco e Viana (2016) apontam que isso aconteceu devido a inadequação do modelo ocidental de ajuda, que não leva em conta as especificidades das sociedades africanas e, além de não ser capaz de possibilitar o desenvolvimento dos Estados de África, também cria barreiras para criação de mecanismo e iniciativas próprias por parte desses países. Ademais, as condições atreladas a ajuda ocidental fazem com que as lideranças africanas não tenham como alocar esse dinheiro a partir das necessidades dos seus países (CUCO; VIANA, 2016, p. 226).

Por outro lado, a interação entre a China e continente africano sempre foi diversificada e complexa. Os novos projetos iniciados nos anos 1990 tornaram isso ainda mais evidente. Mesmo que a questão dos recursos naturais seja bastante saliente nessa relação, tendo a China parcerias de peso, em termos energéticos, com Estados como Sudão e Angola, os investimentos chineses são mais variados que os do Ocidente, substancialmente voltado ao setor petrolífero (VISENTINI, 2014).

Uma faceta pertinente das relações sino-africanas é o investimento chinês em infraestrutura, seja na construção ou reconstrução de prédios públicos, estádios, usinas elétricas, hospitais, escolas, dentre outros. Os empreendimentos acabam empregando uma grande quantidade de mão de obra, mesmo que, frequentemente, a China utilize funcionários chineses. Essa questão de empregabilidade é um ponto bastante sensível, já que a oferta de emprego para a força de trabalho africana é algo de suma importância em um continente com fragilidades socioeconômicas graves. No entanto, o uso de mão de obra própria acaba barateando e possibilitando a operacionalização das obras com a taxa de lucro mínima de 3%, diferente da de 15% cobrada pelos europeus (VISENTINI, 2014).

Além do mais, na cooperação China-África, um dos elementos que se sobressai é não-condicionalidade. Ou seja, Pequim não realiza exigências aos Estados africanos para manter a relação ou fornecer auxílio financeiro. Enquanto os atores ocidentais geralmente demandam certos padrões aos africanos, como regimes políticos democráticos ou um tipo específico de política econômica, Pequim não faz

esses tipos de imposições. Vale ressaltar ainda que o auxílio financeiro chinês, devido ao seu dinamismo, acaba sendo disponibilizado em um prazo menor que os de organizações financeiras internacionais (TULL, 2006).

Como pontuado, os chineses focam seus investimentos na África em infraestrutura, produção e comércio, deixando caridade e setores sociais em segundo plano. Esses investimentos com roupagem de negócios se mostram mais benéficos que a Ajuda ao Desenvolvimento. Em outras palavras, por precisar de mais negócios que de ajuda, é mais provável que a África se beneficie da abordagem chinesa, que difere significativamente da ocidental (CHIDAUSHE, 2007).

A exportação de *commodities* do continente africano para a China acaba aumentando a receita desses países, possibilitando o pagamento de dívidas e o investimento no desenvolvimento. E como uma grande parcela da população de África está vinculada a produção de *commodities*, o avanço chinês nesse setor proporcionou um aumento nos preços. Consequentemente, com um preço maior, a população também adquiriu um maior poder aquisitivo (VISENTINI, 2014). Em uma perspectiva política, para os africanos, a interação com a China também fortalece a sua presença em organizações multilaterais. Ter a China, um gigante econômico e diplomático, como parceiro dá força a defesa africana contra resoluções ocidentais inconvenientes. Então, para o continente africano, tanto em termos políticos quanto econômicos, o envolvimento chinês gera novas alternativas e oportunidades (VISENTINI, 2014).

Apesar de inicialmente ter direcionado grande parte do seu capital para países ricos em recursos naturais em África, com o passar do tempo, o padrão chinês de investimento se tornou mais amplo e complexo. O antigo foco no setor de mineração se expandiu para setores diversos, como o têxtil, de geração de energia, turismo e telecomunicações, por exemplo. Isso tornou o papel desempenhado pela China no continente africano mais abrangente, sofisticado e eficiente que o de qualquer outro país no período pós-guerra (MOYO, 2009, p. 101).

O regime de condicionalidades das instituições financeiras internacionais é indicado, por Chidaushe (2007), como um exemplo

clássico em que a África teve que se sujeitar a relações humilhantes, que resultaram no controle dessas instituições sobre o continente. Quase todos os países africanos ainda sentem os efeitos dos programas de ajuste estrutural impostos por essas instituições, como o Banco Mundial, que não atendem os interesses dos seus povos e aumentaram a pobreza, dívida e dependência. Por causa desse cenário, a abordagem mais branda chinesa se mostra mais atraente, por preconizar, pelo menos no campo da retórica, uma relação de benefícios mútuos e amizade. De forma resumida, a abordagem horizontal chinesa para as relações sino-africanas acaba se mostrando mais benéfica que a de tipo vertical praticada pelos países ocidentais no relacionamento com o continente africano (CHIDAUSHE, 2007).

### **Debates sobre o envolvimento chinês em África**

O rápido crescimento da economia chinesa, que veio acompanhando de grandes avanços nos setores sociais, com redução da pobreza, urbanização e modernização da sociedade chamou atenção de toda comunidade internacional. Simultaneamente, a “reentrada” chinesa no continente africano, a partir dos anos 1990, despertou uma significativa discussão, dentro dos círculos políticos e acadêmicos, a respeito da natureza do envolvimento chinês em África e sobre o que o país pode oferecer ao continente, com reações mistas, das mais pessimistas às otimistas.

As análises mais pessimistas acreditam que o modelo chinês de envolvimento com a África representa uma ameaça para o continente. É o caso de Kaplinsky e Morris (2006) e Kolstad e Wiig (2011). O argumento é que o interesse e o envolvimento chinês em África estariam intrinsecamente ligados apenas a extração e exploração dos recursos naturais africanos. Dessa forma, não trariam nenhum benefício expressivo para o continente ao mesmo tempo que favoreceriam o aumento das vulnerabilidades dos Estados de África, uma vez que, para além da exploração dos recursos naturais, as trocas comerciais sino-africanas contribuiriam para a desindustrialização do continente.

Por sua vez, Giovannetti e Sanfilippo (2009) argumentam que, apesar das exportações africanas terem sido favorecidas por

tratamentos especiais em alguns setores, a África está vulnerável a ameaça competitiva representada pela China. De acordo com os autores, o aprofundamento das relações China-África e o consequente aumento da entrada de produtos manufaturados chineses de baixo custo em África ocorreu mediante o sacrifício da produção local. Usando dados desagregados, os autores mediram o impacto indireto da China nas exportações africanas e apresentam resultados que indicam que as exportações chinesas têm um efeito negativo tanto para todo o conjunto de produtos africanos exportados quando para a indústria manufatureira. Em geral, nos setores que a China e a África disputam mercados, um aumento anual nas exportações chinesas correspondeu a uma diminuição das exportações africanas. No entanto, Giovannetti e Sanfilippo (2009) chegaram a esses resultados sem levar em consideração a influência de outras variáveis e seu impacto nas exportações africanas, diminuindo assim a capacidade explicativa do seu modelo.

Partindo do princípio de que o fluxo de comércio entre países potencialmente resulta em interações que levam a melhorias tecnológicas nos setores produtivos, Elu e Price (2010) analisam se o comércio entre a China e a África Subsaariana resulta em transferências de tecnologia e aumento na produtividade para as empresas africanas. Os autores parametrizaram o nível de produtividade total das empresas manufatureiras da região em função do fluxo de investimento estrangeiro direto (IED) e do país em que opera, abertura comercial com a China e sua interação com o IED. Com um recorte temporal de 1992-2004 e cinco países da região subsaariana de África na amostra, os autores concluíram que não há relação entre aumento de produtividade, investimento estrangeiro direto e comércio com a China. Ou seja, a relação com a China não estaria influenciando um aumento na produtividade africana. Os autores ainda destacam que, como o aumento da produtividade é um fator determinante para o crescimento econômico e melhora dos padrões de vida, um aprofundamento das relações comerciais com a China não seria uma via para a elevação dos padrões de vida na África subsaariana.

Assim como Elu e Price (2010), Kaplinsky (2008) também examina as maneiras como o rápido avanço da China como exportador

de produtos manufaturados pode afetar a agenda de desenvolvimento da industrialização da região subsaariana. Tendo em vista que, nos mercados internos de África, a China compete com as empresas africanas nos setores que usam mão de obra intensiva e de baixa tecnologia, consideradas essenciais para o crescimento industrial da região; e nos mercados externos, está pressionando as exportações de vestuário, têxtil, mobiliário e calçado para os Estados Unidos e a União Europeia – mercados que representam mais da metade das exportações da região. Então, de acordo com Kaplinsky (2008), o avanço chinês enquanto exportador é prejudicial para África, pois a indústria doméstica do continente não seria capaz de competir com os chineses no mercado interno ou externo.

Alden (2005) ressalta que a crescente presença da China na África introduz uma nova dinâmica para as relações exteriores do continente. Atraída pela necessidade de recursos e mercados, Pequim deu início a uma ofensiva comercial e diplomática na região, a qual foi recebida com ímpeto pelos governos africanos, pois o país se caracteriza como uma nova fonte de investimento e ajuda, além dos chineses estarem dispostos a manter relações sem condicionalidades. Apesar de destacar essas novas possibilidades que a presença chinesa introduz para a África, Alden (2005) relata que a cooperação sino-africana permanece limitada pela natureza assimétrica das relações. Em sintonia com Alden (2005), Chemingui e Bchir (2010) também apontam que a África não se beneficia muito com as relações sino-africanas, porque o continente é caracterizado por baixos níveis de diversificação econômica e uma capacidade produtiva pequena. Quando comparadas com as potencialidades da economia chinesa (diversificação e altos níveis de produtividade), a “balança” estaria em favor da China.

Em uma perspectiva distinta, que observa as relações sino-africanas a partir de um ângulo mais otimista, Wang (2009) e Davies *et al* (2008) sustentam que o lado positivo das relações China-África está no fato que o investimento chinês traz possibilidades de crescimento sem interferir nas questões domésticas dos Estados africanos. Com uma postura pragmática, Pequim não cobra que os Estados africanos tenham um determinado arranjo político para manter

relações político-econômicas com eles. Em outras palavras, Pequim não demanda instituições democráticas e manutenção dos direitos humanos, por exemplo, para negociar com as nações africanas. Isso é resultado da política de não-intervenção chinesa nos assuntos domésticos de outras nações. Ademais, os altos investimentos em infraestrutura também seriam um diferencial que reforça os resultados positivos das relações sino-africanas (VADELL; LOPES; CARDOSO, 2013).

Ao analisar como o crescimento econômico na África Subsaariana é afetado pela florescente dependência com a China, Munemo (2013) expõe evidências em apoio à hipótese que afirma que os bens de capital chineses são importantes ferramentas de transferência de tecnologia que fortalecem o crescimento econômico em África e têm um impacto estatisticamente positivo no desenvolvimento econômico da região. No entanto, o autor ressalta a importância de que as políticas de liberalização do comércio da região para atrair mais investimento e capital chineses sejam implementadas com um viés não-preferencial, para garantir de que a importação de produtos mais baratos de outros fornecedores não seja substituída por produtos chineses mais caros. Sendo assim, Munemo (2013) defende que, apesar de seu impacto positivo, é oportuno para a África manter relações diversificadas.

Ancharaz (2009) evidencia que, nas análises das relações sino-africanas, os países ricos em recursos naturais frequentemente são associados a uma probabilidade maior de se beneficiarem com a relação, enquanto aqueles que competem com os chineses nos mercados de exportação acabariam sofrendo efeitos negativos. A República da Maurícia, um país sem recursos naturais exploráveis e encarando uma intensa concorrência com a China em seus mercados tradicionais, seria um dos países que não se beneficiariam com as relações com os chineses. No entanto, Ancharaz (2009) argumenta que o crescimento econômico da China pode ser positivo para o país. Através de uma análise do impacto da China por meio dos canais de comércio, ajuda e investimento, o autor conclui que a erosão das preferências comerciais, e não a China, foi responsável pela perda de empregos na indústria de vestuário mauriciana, por exemplo; e

que a ajuda chinesa no financiamento de projetos de infraestrutura foi um alívio para o país, apesar do uso de mão de obra e insumos chineses. O país também ganharia com investimento estrangeiro direto chinês, já que a China utiliza a localização geográfica estratégica do país como uma plataforma para penetrar no mercado africano, além disso, o turismo de chineses para as Ilhas Maurício também demonstra ser um elemento promissor (ANCHARAZ, 2009). Então, a diversidade ligada a presença chinesa em África permitiria o país contribuir positivamente com a economia de Estados africanos não ligados a recursos naturais.

Incluso nessa perspectiva que observa um potencial transformador positivo do envolvimento chinês na economia africana, capaz de contribuir na erradicação da pobreza e incitar o crescimento socioeconômico do continente, Friedman (2009) levanta que a China já está possibilitando essa reconfiguração em África, através da exportação de talento empresarial para a África e a dinamização da economia por meio da introdução da África a uma versão chinesa do processo de desenvolvimento do leste asiático (no estilo do modelo de desenvolvimento dos gansos voadores<sup>40</sup>). De acordo com o autor, os chineses podem fomentar o setor industrial africano da mesma

---

40 O modelo dos gansos voadores é um paradigma de desenvolvimento econômico criado para o sudeste asiático. Ele foi criado nos anos 1930 e popularizado nos anos 1960 a partir da obra de Kaname Akamatsu. O modelo dos gansos voadores tem a intenção de explicar o processo ao qual economias “retardatárias” conseguem alcançar o nível de industrialização das economias dos países desenvolvidos. O modelo consiste, primeiro, de um padrão básico, ou seja, uma única indústria cresce traçando as três curvas sucessivas de importação, produção e exportação; e segundo, um padrão variante no qual as indústrias são diversificadas e modernizadas de bens de consumo para bens de capital e/ou de produtos simples para produtos mais sofisticados. Então, esse padrão de modernização é transmitido de um “ganso líder”, como o Japão, para um “ganso seguidor” (países em processo de industrialização). Essa transmissão pode ser entendida como um impulsionamento para o desenvolvimento, onde as nações em desenvolvimento se alinham atrás das nações com setores industriais mais avançados, criando um padrão análogo ao voo dos gansos (KOJIMA, 2000).

forma que o Japão fez no sudeste asiático nas décadas de 1960 e 1970, incorporando, assim, a África ao dinamismo econômico asiático (FRIEDMAN, 2009).

Quanto a questões de segurança no continente africano, conforme Kuo (2012), no lugar de criticar Pequim por não cooperar com projetos liberais de paz em África, seria mais proveitoso destacar a perspectiva chinesa sobre a segurança africana e a sua justificativa para a não-intervenção em assuntos internos da África. Na visão do autor, Pequim encara os projetos liberais de paz como imposições neocoloniais e fatores que agravam a insegurança do continente. Então, para Kuo (2012), o modelo não-intervencionista chinês demonstra ser mais profícuo para a África.

Ao abordar a dinâmica de crescimento dos países da Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC), Diaw e Lessoua (2013) mediram o impacto da orientação comercial sobre o crescimento econômico nos países da CEMAC e concluíram que a especialização em recursos naturais tem um efeito negativo no desenvolvimento da economia desses países. Os autores enfatizam a necessidade dos países da CEMAC regularem melhor os seus padrões de especialização, para evitar os efeitos da “doença holandesa”, que na economia diz respeito a consequências negativas do aumento da exploração de recursos naturais (ou de um setor distinto ou fluxos de ajuda exterior) no progresso de outro setor, principalmente, do setor manufatureiro.

Por exemplo, a “doença holandesa” pode levar a uma valorização da moeda nacional em comparação a dos outros países, à medida que as receitas do setor em crescimento aumentam, conseqüentemente, a exportação dos produtos nacionais se tornam mais caras para serem compradas por outros países e a importação mais barata, tornando a produção nacional menos competitiva. No entanto, Diaw e Lessoua (2013) destacam que o efeito negativo do foco na exploração de recursos naturais é, de certa forma, mitigado pelo envolvimento com a China, uma vez que as trocas comerciais dessa relação afetam positivamente o crescimento econômico dos países da CEMAC.

Ainda na perspectiva que observa as relações sino-africanas por um viés otimista, McCormick (2015) destaca que a China oferece

uma gama de pacotes de ajuda monetária e não-monetária para a África, que incluem doações, empréstimos para a construção de infraestrutura, bolsas de estudos, equipamentos, assistência técnica, dentre outros. A ajuda monetária chinesa está ligada ao uso de bens e serviços chineses, mas não carrega as condicionalidades de “boa-governança” e regimes democráticos que caracterizam os doadores ocidentais (MCCORMICK, 2015). A autora conclui que a ajuda da China à África tem efeitos positivos no desenvolvimento do continente, mas o impacto varia de acordo com a estrutura e características institucionais de cada destinatário.

### **Considerações finais**

Em um primeiro momento, nas duas décadas após 1949, as relações sino-africanas foram moldadas a partir da ideologia da política externa chinesa. Posteriormente, desdobramentos internos do país asiático e acontecimento exógenos à África foram elementos definidores dessa relação. Sendo assim, dentro do escopo dos laços China-África, os países africanos, historicamente, acabam ocupando uma posição reativa. O que não é um demérito da parte africano, nem uma surpresa.

Apesar da experiência colonial comum e de terem surgido quase que no mesmo período, a República Popular da China e as nações africanas que conseguiram a independência na segunda metade do século XX seguiram caminhos socioeconômicos muito distintos que refletem nas posições que esses atores ocupam hoje no cenário internacional. Além disso, mesmo com suas dimensões continentais, a China fala em uma só voz. Por sua vez, a África é cheia de vozes dissonantes. Ainda que em espaços de organização multilateral, como a União Africana, o continente não consegue chegar a uma sincronia total de interesses, o que acaba diminuindo o poder de barganha africano ao se relacionar com os chineses. Além disso, alguns dos principais acontecimentos exógenos que acabaram influenciando as relações sino-africanas foram a Guerra Fria – que atuou desde o começo da relação até 1991, os conflitos sino-soviéticos, o projeto Grande Salto Adiante e a Revolução Cultural chinesa, o Incidente na Praça Celestial, em 1989. O fim da Guerra Fria também impactou a

relação China-África, pois fez os chineses repensarem suas prioridades a respeito de industrialização, comércio e sua posição no cenário internacional (SHINN; EISENMAN, 2012).

Apesar de suas características distintas, em todas as fases das relações sino-africanas, a China manteve um viés de relação baseado na igualdade, benefícios mútuos e desenvolvimento comum. De 1949-1980, a China estava preocupada em obter o reconhecimento internacional, diversificar seus parceiros para afastar o país do isolamento e combater o imperialismo e colonialismo. Com isso, a política externa chinesa para a África ganhou uma roupagem quase de solidariedade. Por exemplo, a China estava disposta a oferecer assistência econômica aos Estados africanos sem pedir retribuições, com alguns empréstimos sem juros (ou com juros muito baixos e até alguns que não precisavam ser pagos em certos casos). De 1980-1990, foi um momento de enfraquecimento das relações sino-africanas, com o país asiático focado em seu próprio desenvolvimento e modernização interna. A partir de 1990, teve início uma dinâmica de reaproximação e aprofundamento dos laços, que culminou na criação do Fórum de Cooperação Chin-África e inovou ao institucionalizar as relações sino-africanas e os compromissos da China para com o continente africano. Com a única exceção da política de “apenas uma China”, Pequim não apresentou condicionalidades políticas e sempre prezou pela construção de uma cooperação que leve ao desenvolvimento mútuo das partes envolvidas. Então, a abordagem chinesa de benefícios mútuos com os países africanos hoje faz parte de um longo processo de construção dessa relação iniciado a partir de 1949. E essa estabilidade se manteve em diferentes contextos internos e externos para a China, o que indica que a probabilidade de mudança ou quebra desse padrão é baixa.

## Referências

ALDEN, Chris (2005). China in Africa. **Survival: global politics and strategy**, v. 47, n. 3, p. 147- 164.

ALDEN, Chris; ALVES, Cristina (2008). History & identity in the

construction of China's Africa policy. **Review of African political economy**, v. 35, n. 115, p. 43-58.

ANCHARAZ, Vinaye (2009). David v. Goliath: Mauritius facing up to China. **The European Journal of Development Research**, v. 21, n. 4, p. 622-643.

ANSHAN, Li (2007). China's engagement in Africa: singular interest or mutual benefit. **Expert Roundtable on Resource Governance in Africa in the 21st Century**, Heinrich Böll Foundation, Berlin.

BRAUTIGAM, Deborah (1998). **Chinese aid and african development: exporting green**. Reino Unido: Palgrave Macmillan.

CHEMINGUI, Mohamed A.; BCHIR, Mohamed H (2010). The future of African trade with China under alternative trade liberalization schemes. **African Development Review**, v. 22, p. 562- 576.

CHIDAUSHE, Moreblessings (2007). China's grand re-entrance into Africa – mirage or oasis? *In*: MANJI, F.; MARKS, S. (Ed) **African perspective on China in Africa**. Oxford: Fahamu, p. 107-118.

CUCO, Arcénio Francisco; VIANA, Jefferson Pecori (2016). Modelos de inserção internacional na África e as consequências internas e internacionais de sua aplicação. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 2.

DAS, Shaheli (2016). Evolution of China's Foreign Policy Towards Africa. **Liberal Studies**, v. 1, n. 2, p. 283-301.

DAVIES, Martyn *et al* (2008). How China delivers development assistance to Africa. **Centre for Chinese Studies**, University of Stellenbosch.

DIAW, Diadié; LESSOUA, Albert (2013). Natural resources exports, diversification and economic growth of CEMAC countries: On the impact of trade with China. **African Development Review**, v. 25, n.

2, p. 189-202.

ELU, Juliet; PRICE, Gregory (2010). Does China transfer productivity enhancing technology to Sub-Saharan Africa? Evidence from manufacturing firms. **African Development Review**, v. 22, p. 587-598.

FOCAC (2000a). Declaração de Pequim sobre o Fórum de Cooperação China-África. Disponível em: <<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t157833.htm>>. Acessado em: 05/10/2020.

FOCAC (2000b). Programa de Cooperação China-África sobre o Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t157834.htm>> Acessado em: 05/10/2020.

FRIEDMAN, Edward (2009). How economic superpower China could transform Africa. **Journal of Chinese Political Science**, v. 14, n. 1, p. 1-20.

GIOVANNETTI, Giorgia; SANFILIPPO, Marco (2016). Do Chinese exports crowd-out African goods? An econometric analysis by country and sector. In HENSON, S; FIONA, Y. (Eds): *The Power of the Chinese Dragon*. London: Palgrave Macmillan, p. 10-41.

GOUNTIN, V. M. (2006). China's assistance to Africa, a stone bridge of Sino-African relations. **China-Africa links Workshop, Center on China's Transnational Relations**, The Hong Kong University of Science and Technology, v. 8.

KAPLINSKY, R., MORRIS, M. (2006). **Dangling by a thread: how sharp are the Chinese scissors?**. Centre for Social Science Research: University of Cape Town.

KAPLINSKY, Raphael (2008). What does the rise of China do for industrialisation in Sub-Saharan Africa?. **Review of African political economy**, p. 7-22.

KOJIMA, Kiyoshi (2000). The “flying geese” model of Asian economic development: origin, theoretical extensions, and regional policy implications. **Journal of Asian Economics**, v. 11, n. 4, p. 375-401.

KOLSTAD, Ivar; WIIG, Arne (2011). Better the devil you know? Chinese foreign direct investment in Africa. **Journal of African Business**, v. 12, n. 1, p. 31-50.

KRISTOF, Nicholas (1989). A reassessment of how many died in the military crackdown in Beijing. **The New York Times** [online]. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1989/06/21/world/a-reassessment-of-how-many-died-in-the-military-crackdown-in-beijing.html>> Acessado em 24/20/2020.

KUO, S. C. (2012). Beijing’s understanding of African security: context and limitations. **African security**, v. 5, n. 1, p. 24-43.

LANTEIGNE, Marc (2009). **Chinese foreign policy: an introduction**. Nova Iorque: Routledge.

MCCORMICK, Dorothy (2008). China & India as Africa’s new donors: The impact of aid on development. **Review of African political economy**, v. 35, n. 115, p. 73-92.

MITCHELL, Derek; MCGIFFERT, Carola (2007). Expanding the “strategic periphery”: a history of China’s interaction with the developing world. In: EISENMAN, J.; HEGINBOTHAM, E.; MITCHELL, D. (Eds). **China and the developing world: Beijing strategy for the twenty-first century**. M.E. Sharpe.

MOYO, Dambisa (2009). **Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa**. New York: Farrar, Straus, and Giroux.

MUNEMO, Jonathan (2013). Examining imports of capital goods from China as a channel for technology transfer and growth in

Sub-Saharan Africa. **Journal of African Business**, v. 14, n. 2, p. 106-116.

RPC, República Popular da China (2006). **China's african policy**. Pequim. Disponível em <<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zgdfz-zc/t481748.htm>>. Acessado em 20/10/2020.

RPC, República Popular da China (2015). **China's second Africa policy paper**. Johannesburg. Disponível em <[https://www.chinadaily.com.cn/world/XiattendsParisclimateconference/2015-12/05/content\\_22632874.htm](https://www.chinadaily.com.cn/world/XiattendsParisclimateconference/2015-12/05/content_22632874.htm)> Acessado em 20/10/2020.

SHINN, David H.; EISENMAN, Joshua (2012). **China and Africa: A century of engagement**. University of Pennsylvania Press.

TAYLOR, Ian (1998). China's foreign policy towards Africa in the 1990s. **The Journal of Modern African Studies**, v. 36, n. 3, p. 443-460.

TULL, Denis M (2006). China's engagement in Africa: scope, significance and consequences. **The Journal of Modern African Studies**, v. 44, n. 3, p. 459-479.

VADELL, Javier Alberto; LOPES, Bárbara; CARDOSO, Daniele (2013). FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, p. 81-99.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes (2014). África e as potências emergentes: o Sul e a cooperação profana. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia E Relações Internacionais**, v. 3, n. 5, p. 41-68.

WANG, J. Y. (2009). **What drives China's growing role in Africa?**. Washington, DC: International Monetary Fund.

WEKESA, Bob (2015). China's Africa new policy 2015: new policy for new circumstances. **Africa-China Reporting Project** [online]. Disponível em: <<https://africachinareporting.co.za/2015/12/>>

chinas-africa-policy-2015-new-policy-for-newcircumstances/>. Acessado em 19/08/2020.

WU, Chenchen (2008). China's Foreign Policy towards Africa. **The School of Government and International Affairs**, Durham University.

## 6 | INTER-RELACIONAMENTO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS E O REGIME AUTORITÁRIO DO IRÃ: DA REVOLUÇÃO ÀS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1997<sup>41</sup>

*Eliane De Souza Maranhão<sup>42</sup>*

### **Introdução**

Tendo como enfoque a promoção à democracia e o apoio ao governo autoritário do Irã, por parte dos Estados Unidos, este ensaio evidencia, mediante discussão teórica, como as transições de regime (em especial, as liberalizantes) afetaram os realinhamentos de política externa entre estes países, recortando, historicamente, o período da Revolução Iraniana.

Considerando três períodos distintos de transição de regime no Irã contemporâneo, quais sejam: (a) A queda do Xá Mohammad

---

41 Trabalho referente à avaliação final da disciplina “Instituições Políticas Comparadas”, ofertada pelo Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande;

42 Mestranda do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande; Mestranda em Direito Constitucional/Ciências Jurídicas pela “*Atenas College University*”, dos EUA; Especialista em Direito Penal e Criminologia, pela Universidade Potiguar, do Rio Grande do Norte; Bacharela em Direito, pela Universidade Estadual da Paraíba; Advogada; Servidora Pública Federal.

Reza Pahlavi e a Revolução Islâmica de 1979, num movimento de liberalização do sistema político liderado pelo Aiatolá Khomeini, com realinhamento de política externa em afastamento dos Estados Unidos; (b) A liberalização política e o realinhamento de política externa positivo com os Estados Unidos, marcados pela chegada de Mohammad Khatami e do grupo reformista ao poder, entre 1997 e 2004; (c) A autocratização e o realinhamento de política externa negativo com os Estados Unidos, após a reação dos neoconservadores e a eleição de Mahmoud Ahmadinejad, a partir de 2005. Aqui, deter-nos-emos nesse primeiro momento e de sua relação com a democracia americana.

Argumenta-se que o apoio americano ao regime de Reza Pahlavi proveu os incentivos (moldando as preferências da oposição, com relação aos Estados Unidos) que, acompanhados da instabilidade institucional do período de transição, permitiram que Khomeini e os conservadores orquestrassem o realinhamento externo, em afastamento dos Estados Unidos, a partir de 1979, pelo uso sistemático de estratégias de externalização contra grupos moderados e o diversionismo, criado pela tomada da Embaixada Americana, em Teerã.

A retórica nacionalista antiamericana ganhou força e repercutiu no apoio americano e nas preferências de política externa do Irã, cujo grau de liberalização foi substancial a partir da Revolução, atingindo o limite de separação da classificação entre Estados autoritários e anocráticos (regimes mistos). Ao mesmo tempo, as preferências de política externa do país mudaram do lado liberal e pró-americano (do espectro político, na época do Xá), para o antiliberal, em afastamento dos Estados Unidos, a partir da Revolução Islâmica.

Os programas de assistência econômica e as relações diplomáticas paralisaram, assim como a venda de armamentos também foi suspensa (à exceção do esquema Irã-Contras). Posteriormente, o Irã passaria por outra fase de liberalização, em que a política externa se reorientaria, em aproximação aos Estados Unidos. Com o afastamento americano do regime, desde a Revolução, Khatami conseguiu guiar um movimento reformista, que associava os interesses nacionais iranianos ao estabelecimento de um diálogo com o Ocidente, muito embora o programa reformista tenha estimulado reações

conservadoras, havendo apoio popular ao movimento e conseguindo limitar a capacidade dos conservadores de reprimir os reformistas e impor suas políticas.

Para a série de dados Polity IV, esta mudança marca a transição da teocracia para um regime semipresidencialista, cujas eleições locais e parlamentares subsequentes garantiram apoio aos reformistas. Os índices mostram forte liberalização, acompanhada de mudanças na tendência das preferências de política externa, em aproximação aos Estados Unidos. Com o discurso do Diálogo das Civilizações, Khatami rompeu a barreira do isolamento e inseriu o Irã no sistema internacional, reestabelecendo relações com aliados americanos. Em se tratando dos Estados Unidos, não houve mudança significativa e programas de assistência econômica, visitas diplomáticas e vendas de armamentos continuaram praticamente inexistentes.

Apenas diante de uma forte reautocratização, guiada pelos conservadores e neoconservadores iranianos, que, a partir de 2004, se conseguiu mudar a tendência pró-ocidental na política externa do país. A partir da eleição de Ahmadinejad, as relações com os Estados Unidos se deterioraram. Os indicadores do Polity IV e das preferências de política externa, mais uma vez, revelaram mudanças, marcando a autocratização, em paralelo ao afastamento das preferências de política externa americanas.

Mesmo em se tratando de uma transição de regime autocratizante, com impedimentos à participação da oposição nas eleições, ainda houve um “jogo da transição”, no qual (neo)conservadores e reformistas tiveram alguma voz, de modo que foi possível observar o uso de estratégias de externalização e diversionismo, em discursos nacionalistas, como forma de conquistar apoio público. Desse jogo, saíram os valores e interesses que moldariam as preferências de política externa do país. A partir disso, identificou-se o papel que um apoio americano (ainda que hipotético, não se concretizando fora das conspirações conservadoras) teve na disputa política doméstica e no realinhamento externo.

Comparadas, as três transições iranianas indicam, favoravelmente, o argumento de que o apoio americano ao regime anterior (real ou hipotético) influenciou o realinhamento externo, em condições

de liberalização e autocratização.

Este estudo foi organizado sob os fundamentos de uma revisão de literatura, com procedimento bibliográfico, metodologia descritiva e explicativa, sob enfoque de abordagem qualitativa e método hipotético-dedutivo. Dividido em duas seções, a primeira enfoca os Estados Unidos, suas alianças e interesses (envolvidos na relação com o regime autoritário iraniano) e sua política de liberalização e realinhamento. Na seção seguinte, a evidência é dada à discussão teórica ao realinhamento político do Irã; à relação histórica entre esses dois países - interação dos Estados Unidos com o Xá Reza Pahlavi; ao período da Revolução; importância de Khomeini; término do regime monárquico e o radicalismo da oposição, durante o jogo da transição de regime, com táticas de externalização e diversionismo, e as Teorias do Equilíbrio de Poder e de Ameaças.

A relevância do tema se justifica em razão das recentíssimas retaliações entre Estados Unidos e Irã, quando, entre os dias 2 e 3 de janeiro de 2020, os EUA, a mando do presidente Trump, deflagraram um ataque a bomba no Iraque, que teve como alvo um comboio com líderes militares iranianos, matando o general Qasem Soleimani (um dos líderes militares mais importantes do Irã, admirado, principalmente, pelos xiitas iranianos), em represália ao atentado que a Embaixada Americana sofreu em Bagdá, capital do Iraque, na última semana de 2019, quando militares pró-Irã foram mortos, numa operação dos EUA e, ao final do cortejo, a Embaixada foi vandalizada.

A questão que se pretendeu investigar, identificando variáveis, foi se o apoio americano (variável dependente) ao regime anterior iraniano (seja este, real ou hipotético) influenciou seu realinhamento externo, em condições de liberalização e autocratização (variável independente). O objetivo geral foi comparar os regimes de ambos os países, evidenciando a influência dos Estados Unidos sobre o Irã, enquanto que os objetivos específicos pontuaram os modelos característicos de cada regime e determinados eventos, relacionando o reflexo de influência entre variáveis.

## Estados Unidos

Ao tratar do dilema, desafios e consequências vivenciados pelos Estados Unidos, em razão da determinação de uma estabilidade autoritária, visando à tranquilidade democrática, vê-se que cientistas políticos buscaram estruturas conceituais alternativas, a partir do caso da Guerra Fria, no intuito de entender a natureza da política internacional. Com os Estados Unidos ocupando a posição triunfante de vencedor do conflito bipolar e única superpotência restante, o debate girou em torno das razões pelas quais diferentes Estados alinhavam suas políticas externas (favorável ou contrariamente) aos Estados Unidos.

Surgiram teorias no afã de explicar as causas de realinhamentos políticos (no pós-Guerra Fria), enfatizando a predominância e resiliência do liberalismo democrático<sup>43</sup>; o desencadeamento de identidades culturais<sup>44</sup>; declínio (relativo) de poder dos Estados Unidos<sup>45</sup>; ou os efeitos prejudiciais do unilateralismo americano<sup>46</sup>.

Tais argumentos/fatores ajudam a iluminar fenômenos particulares que partem de um pressuposto comum: o de que o fim da Guerra Fria ou os Ataques de 11 de Setembro teriam alterado, substancialmente, as dinâmicas que regem as relações internacionais. Estas abordagens, vistas conjuntamente, superestimam a estabilidade da Guerra Fria e falham por não conseguirem identificar fatores causais que tenham, sistematicamente, influenciado realinhamentos de política externa há décadas. Proponho uma comparação, ao mesmo tempo em que de um entrelaçamento nas relações entre regimes/estruturas políticas estadunidense e iraniana, a partir de um realinhamento político (não confinada ao pós-Guerra Fria).

Alega-se que transições de regime constituem uma determinante considerável no quesito realinhamento de política externa, com os Estados Unidos, mas que a natureza desse realinhamento (seja de aproximação ou de afastamento) é condicionada pela relação que os

---

43 FUKUYAMA, 1992; IKENBERRY, 2001a;

44 HUNTINGTON, 1996;

45 HUNTINGTON, 1999;

46 PAPE, 2005;

Estados Unidos mantinham com o regime, anteriormente instalado.

O debate entre a influência de ideias e de interesses na política externa dos Estados Unidos inicia esta seção, destacando o dilema entre a defesa dos ideais de democracia e direitos humanos (diante do apoio a um regime autoritário, que assegura interesses materiais imediatos) ou a segurança dos Estados Unidos.

### **Alianças/Interesses/Valores com Regimes Autoritários**

Que estratégias os Estados Unidos deveriam empregar para aumentar a probabilidade de que outros governos elejam objetivos de política externa, compatíveis com os americanos? Estados que mantêm posturas divergentes das americanas (no sistema internacional) podem impor dificuldades aos Estados Unidos<sup>47</sup>, incluindo não apenas adversários do “Eixo do Mal”, como Irã e Coreia do Norte, mas também aliados como Arábia Saudita e Egito, que cooperam com os Estados Unidos (em alguns assuntos), mas perseguem objetivos próprios, às vezes, contrários aos americanos. É crucial para a manutenção da hegemonia que os americanos entendam os mecanismos pelos quais Estados orientam (ou reorientam) suas políticas externas.

Castro Santos mostra que, no pós-Guerra Fria, um dos pilares da política externa americana é a crença na relação direta entre a promoção da democracia e a garantia dos interesses americanos (somente um mundo democrático seria seguro e próspero para os Estados Unidos<sup>48</sup>). Nada serviria melhor aos interesses do país que a promoção da democracia. Essa ideia remete ao debate acadêmico entre realistas e idealistas, cada um defendendo, respectivamente, que a política externa deve ser guiada pelos interesses ou pelos valores americanos. Parte da literatura de democratização não vê essa contradição, como Diamond<sup>49</sup>.

Owen afirma que a expansão dos interesses só é possível com a

---

47 BARMA; RATNER, 2006, p. 65;

48 CASTRO SANTOS, 2010, p. 175-179;

49 DIAMOND, 1994, p. 4-5;

expansão da democracia<sup>50</sup>. Ademais, Fukuyama e McFaul<sup>51</sup> tentam convencer até os mais pragmáticos. Em artigo publicado na *Foreign Affairs* (2008), Condoleezza Rice<sup>52</sup> expressa como a administração Bush passou a encarar a relação entre a influência dos valores e dos interesses, na estratégia de política externa pós-11 de Setembro<sup>53</sup>.

Contrastando com a tradição de promoção democrática, os Estados Unidos buscaram seus objetivos de política externa, apoiando regimes não democráticos e antirrevolucionários. Em um processo que ficou conhecido como o “*friendly tyrants dilemma*”<sup>54</sup>, os tomadores de decisão americanos têm abandonado a promoção da democracia e dos direitos humanos, em busca de interesses nacionais vitais. Por uma infinidade de propósitos econômicos e de segurança (incluindo a conservação de relações comerciais, a garantia de matérias primas, manutenção do equilíbrio de poder regional, o estabelecimento de bases militares e a prevenção da influência soviética), os Estados Unidos apoiaram regimes opressivos, dispostos a cooperar em determinadas áreas<sup>55</sup> e adotaram políticas vigorosas, trocando democracias antiamericanas por regimes autoritários submissos<sup>56</sup>.

Por gerações, líderes americanos justificaram essa abordagem argumentando que a defesa de regimes autoritários, por vezes, é necessária<sup>57</sup>. Franklin D. Roosevelt, ao se referir ao ditador da Nicarágua, Anastasio Somoza Garcia, admitiu que “*he may be a son-of-a-bitch, but he’s our son-of-a-bitch*”<sup>58</sup>. De maneira semelhante, John F. Kennedy defendeu a necessidade de apoiar regimes autoritários, para evitar

---

50 OWEN IV, 2006, p. 37;

51 FUKUYAMA; McFAUL, 2007, p. 2. Ausência de contradições entre a promoção de interesses e de valores americanos na literatura, cf. também: DREZNER, 2005; WOLLACK, 2008; e RECORD, 2001;

52 Secretária de Estado dos EUA, na administração do presidente George W. Bush;

53 RICE, 2008, p. 2-3;

54 PIPES; GARFINKLE, 1991;

55 ADLER; PATERSON, 1970, p. 1046-1064; MADDUX, 1977, p. 85-103;

56 Cf., por exemplo: “Covert Action in Chile”, 1975; KOCH, 1998;

57 KIRKPATRICK, 1979, p. 34-45;

58 SCHMITZ, 1999, p. 4;

o fortalecimento de adversários, ao expor sua visão sobre o papel americano na República Dominicana, durante a Guerra Fria<sup>59</sup>.

O relacionamento americano com regimes políticos autoritários sempre foi um dos temas de difícil resolução, na política externa dos Estados Unidos. A maioria desses regimes é politicamente repressivo, não demonstra responsabilidade pública e nega qualquer chance de participação política real a seus cidadãos. Muitos são governos militares e possuem longa tradição de desrespeito aos direitos humanos, fraudam eleições, censuram a imprensa, corrompem o Estado de Direito, discriminam, prendem e torturam dissidentes. Sua utilidade aos Estados Unidos é proporcional ao seu descrédito global. Os regimes autoritários apoiados durante a Guerra Fria enxergaram a União Soviética e seus aliados como ameaças com frequência, agindo de maneiras que aumentavam a segurança dos Estados Unidos.

Governos totalitários são vistos como ameaças aos Estados Unidos, uma vez que seus aliados reprimem sua própria população e colocam em prática políticas anti-humanitárias, de maneira sistemática. Para os Estados Unidos, a resposta é manter más relações, pouco comércio e um nível de hostilidade militar substancial. É apenas com relação aos autoritários que o conflito entre valores e interesses se insere com vivacidade<sup>60</sup>.

Apesar da disputa bipolar da Guerra Fria ter sido usada como justificativa para o apoio a regimes autoritários, a suposta ausência das ambiguidades no período pós conflito pode ter tornado o dilema menos grave e mais difuso, mas não menos significante, tendo em vista que muitas das alianças do passado não foram desfeitas com o fim do confronto. A complexidade do mundo pós-Guerra Fria mostrou que, mesmo que a democratização fosse um dos objetivos declarados dos Estados Unidos, ela não teria primazia irrestrita sobre outros interesses da nação. O relacionamento com a Arábia Saudita ou Egito (década de 1990) ilustram a ampla matriz de interesses econômicos e de segurança, que continuam competindo com a defesa da democracia e dos direitos humanos.

---

59 SMITH, 1996, p. 142;

60 Cf. PIPES; GARFINKLE, 1991, Capítulo 1;

Os Atentados de 11 de Setembro de 2001 revigoraram a disposição americana de trabalhar com parceiros não democráticos. Apesar da retórica dos *Rogue States*, entre 2001 e 2003, os Estados Unidos se aproximaram, politicamente, de vários regimes autoritários, incluindo Argélia, Bahrein, China, Egito, Jordânia, Cazaquistão, Kuwait, Malásia, Paquistão, Catar, Uzbequistão, Iêmen e Síria<sup>61</sup>. Em conferência à imprensa (agosto de 2002), o presidente Bush foi indagado sobre as então recentes ações do presidente paquistanês, que incluíam uma reforma constitucional unilateral e a imposição de restrições às eleições legislativas<sup>62</sup>. Dadas as exigências da manutenção da segurança americana, a atual doutrina de política externa ainda não deve ser a última que levará os Estados Unidos a cooperarem ou a oferecerem ajuda a regimes não democráticos.

Quais as repercussões ao apoiar regimes despóticos? Em que medida transições liberalizantes resolvem ou exacerbam o *friendly tyrants dilemma*? Quais os custos de apoiar regimes não democráticos? Será que os americanos estariam trocando benefícios, no curto prazo, por problemas a longo prazo? Enquanto há teóricos que acreditam que a política de apoio a regimes autoritários estará sempre condenada a falhar<sup>63</sup>, outros a defendem<sup>64</sup>.

### **Política Externa Americana: Liberalização e Realinhamento**

A promoção de valores e instituições liberais tem sido um dos alicerces da política externa americana, empregada como estratégia para moldar e fortalecer a ordem liberal internacional<sup>65</sup>. Os formuladores dessa política argumentam que a ascensão de regimes políticos liberais produz um mundo mais pacífico, no qual, cada vez mais, países adeririam aos princípios ocidentais de liberdades individuais e de livre mercado.

---

61 CAROTHERS, 2003, p. 144;

62 BUSH, 2002 apud CAROTHERS, 2003, p. 144;

63 SCHMITZ, 1999, p. 293;

64 GARFINKLE; ADELMAN; CLAWSON; FALCOFF; FEITH; PIPES, 1992, p. 63;

65 HARTZ, 1955; PACKENHAM, 1973; SMITH, 1994; OWEN IV, 2002; DOBBINS et. all., 2003; PEI, 2003; HOOK; SPANIER, 2007;

A “Aliança para o Progresso”, de John Kennedy, a ênfase nos direitos humanos, de Jimmy Carter, a iniciativa do *Millennium Challenge Account*, de George W. Bush, e os programas de ajuda condicionada do Banco Mundial e do FMI são todos exemplos dos esforços proativos americanos em favor da liberalização política mundo afora. A crença de que a democratização global serve aos interesses dos Estados Unidos foi exposta na Estratégia de Segurança Nacional do país<sup>66</sup>. Implícita nestas políticas, está a premissa da paz democrática<sup>67</sup> e, especificamente, de que Estados democráticos terão interesses mais próximos aos americanos e, portanto, que a promoção de valores e instituições liberais tornará o mundo mais próspero e mais seguro para os Estados Unidos<sup>68</sup>.

Exemplos abundam, nos quais a liberalização política levou países a realinharem suas políticas externas e a se aproximarem dos Estados Unidos. A Europa Oriental, no pós-Guerra Fria, mostra casos de novos países democráticos que, rapidamente, se alinharam com estes, como Hungria e República Tcheca. Outros incluem a política de abertura econômica de Anwar el-Sadat, no Egito (década de 1970), e a aproximação de Robert Mugabe às administrações de Carter e Reagan (década de 1980). Transições democráticas, em vários outros países, produziram padrões similares de realinhamento positivo: Etiópia, Honduras, Nepal, Gana, Senegal, Camboja<sup>69</sup>.

Apesar das expectativas de realinhamento favorável serem sempre positivas sobre as consequências internacionais de um movimento de liberalização, há variação considerável na maneira como as transições de regime têm afetado o alinhamento das políticas externas. Há casos importantes, nos quais o realinhamento político aconteceu em sentido contrário aos Estados Unidos. Durante os

---

66 WHITE HOUSE, 2002; 2006; 2010; 2015. Divergências entre as técnicas específicas de promoção dos valores democráticos, com aversão ao uso da força, nos documentos de 2010 e 2015, que compartilham a crença de que a democratização do mundo serve aos interesses dos Estados Unidos;

67 KANT, 1970; LAYNE, 1974; LEVY, 1989;

68 CASTRO SANTOS, 2010; TEIXEIRA, 2010;

69 Base de dados de VOETEN, 2009. Cf. também RATNER, 2009, p. 392;

estágios iniciais da Revolução Iraniana, embora liderasse uma transição liberalizante, o Aiatolá Khomeini usou o resultado do apoio americano ao Xá e, rapidamente, encerrou as relações amigáveis do Irã com os americanos.

Realinhamentos negativos ocorreram durante outras revoluções populares, como na Nicarágua e em Cuba, mas também em países que passaram por eleições livres e justas. Em 1973, o recém-eleito presidente argentino Héctor José Campora, reestabeleceu relações diplomáticas com Cuba, quebrando o bloqueio dos americanos, fornecendo alimentos e bens industriais ao regime de Castro<sup>70</sup>. Já em 1974, após o colapso da ditadura apoiada pelos Estados Unidos, na Grécia, o regime democrático nascente retirou suas tropas da OTAN<sup>71</sup> e o governo socialista de Andreas Papandreou foi eleito após prometer fechar bases militares americanas em solo grego.

No entanto, não foram eventos isolados: na Argélia, no Chile, na Tailândia, Nigéria, Peru e na Indonésia<sup>72</sup>, ou as transições políticas levaram a um realinhamento negativo contra os Estados Unidos ou não produziram o alinhamento positivo esperado, como forma de apresentar a variação dos efeitos das transições de regime (liberalizantes e autocratizantes), no realinhamento político do Irã com os Estados Unidos.

A liberalização pode afetar o alinhamento da política externa dos novos regimes, embora haja contestação<sup>73</sup>. A literatura que trata dessa relação mostra que a mudança de regime pode influenciar a doutrina de política externa de um Estado – destaque para a Teoria da Paz Democrática – e que há relativo silêncio a respeito das causas e da direção assumida por este realinhamento. Morrow examina alianças assimétricas e argumenta que mudanças nas preferências políticas podem produzir realinhamentos estratégicos. Para este autor, uma

---

70 Fidel Castro, político e revolucionário cubano que governou a República de Cuba como primeiro-ministro de 1959 a 1976 e depois como presidente de 1976 a 2008;

71 Organização do Tratado do Atlântico Norte;

72 Base de dados de VOETEN, 2009. Cf. também RATNER, 2009, p. 393;

73 SARAIVA, 2003, p. 13-27;

mudança de regime é um dos fatores que pode levar à revisão da estrutura de preferências de um país<sup>74</sup>. Siverson e Starr, partindo do argumento de Morrow<sup>75</sup>, testam os efeitos da mudança de regime na reestruturação das alianças europeias (entre 1816 e 1965), concluindo que mudanças de regime produziram alterações significativas na estrutura dessas alianças.

Usando os padrões de voto na Assembleia Geral das Nações Unidas (de 1946 a 1984), Hagan avalia a relação entre a mudança de regime em países do Terceiro Mundo e o alinhamento político com os Estados Unidos, estando interessado em como diferentes graus de mudança, nas lideranças do país (transições legítimas e pacíficas ou revoluções violentas e conturbadas), afetam o realinhamento político das nações. De 34 revoluções identificadas no período, 62% representaram “afastamento político significativo” dos Estados Unidos, e nos 38% restantes grandes mudanças políticas não resultaram em realinhamento<sup>76</sup>.

Ratner desenvolveu um estudo quantitativo, identificando 142 processos de democratização (dos quais, 63 transições completas para a democracia), ocorridos entre 1950 e 2000, buscando por impactos de tais processos no relacionamento de pares de países. Variáveis como distância geográfica, homogeneidade cultural, interdependência comercial e relacionamento prévio (entre os dois países de interesse) foram sugeridas<sup>77</sup>, evidenciando a maneira pela qual transições de regime tendem a induzir intensas políticas nacionalistas<sup>78</sup>. Processos de transição produzem um tipo de ambiente inflamável, particularmente favorável ao conflito<sup>79</sup>. Instituições democráticas conseguem controlar conflitos domésticos e prevenir provocações

---

74 MORROW, 1991;

75 SIVERSON; STARR, 1994, p. 148;

76 HAGAN, 1989, p. 537;

77 RATNER, 2009;

78 SNYDER; BALLENTINE, 1996;

79 Enquanto Enterline(1996) argumenta que a democratização não aumenta a probabilidade de guerra ou o início de disputas, Mansfield e Snyder (2002), mostra uma correlação positiva entre as duas variáveis;

externas<sup>80</sup>. Durante o processo de transição, estes mecanismos ainda não estão em pleno funcionamento. O ambiente político doméstico em emergência é caracterizado por instituições representativas, em princípio fracas, partidos políticos incipientes e Estado de Direito incerto. Estas condições criam uma arena, na qual sentimentos nacionalistas podem ser explorados, com possibilidade de resultados violentos.

Assim como a literatura sobre mudança de regime e realinhamento da política externa, a bibliografia que trata de democratização e nacionalismo também falha em não considerar os efeitos que a interação entre política internacional e doméstica pode ter, para explicar a variação de resultados, em contextos institucionais semelhantes. Neste passo, sabe-se que apelos populares sempre surgirão durante a liberalização do espaço político, característico da transição de regime.

Todavia, a depender do contexto político-histórico, a retórica nacionalista e a doutrina de política externa (dela derivada) podem assumir diferentes valores. No domínio da política externa, elas podem variar entre defesas de uma maior integração com o Ocidente e demandas por uma postura antiamericana. Conforme o nível de competição política aumenta, elites incumbentes e oposição competem por apoio da sociedade. A natureza desta competição determina as consequências da transição de regime na política externa.

O componente de política externa das transições representa uma escolha estratégica para os competidores políticos, na arena doméstica. Por um lado, estratégias pró-americanas e o realinhamento positivo com os Estados Unidos podem prover, aos novos regimes, recursos importantes. Por outro lado, tal alinhamento limita as possibilidades de ação do novo país. O apoio americano (ou sua ausência) ao antigo regime determinará qual dessas estratégias será dominante (durante as transições). Um olhar mais próximo da natureza deste processo ajuda a elucidar os mecanismos pelos quais o apoio dos Estados Unidos estrutura o jogo da transição e provoca o realinhamento externo destes países.

---

80 SNYDER; BALLENTINE, op. cit., p. 62;

A variação nas consequências de realinhamento das preferências de política externa, da transição de regime político (quer liberalizante, quer autocratizante), tem como variável independente importante o apoio prévio americano, dado ao regime anterior, cuja natureza deste realinhamento é con onada pelo apoio (ou não) dos Estados Unidos, o que influencia no jogo da transição, na medida em que altera as preferências políticas da oposição, determinando a natureza das reivindicações nacionalistas emergentes e afetando as estratégias políticas resultantes. Independentemente da maneira pela qual a transição possa acontecer (por abertura controlada pelas elites ou por movimento iniciado pelas massas), os resultados do realinhamento ainda poderão ser influenciados pelo relacionamento americano.

Quando os Estados Unidos apoiam regimes não democráticos, e um processo de transição ocorre nestes países, a oposição (frequentemente) chega à arena política com atitudes antagônicas aos interesses e aos valores proclamados pela política externa americana. Eles usam estratégias/retóricas antiamericanas para minar a legitimidade e a credibilidade da elite no poder. Os incumbentes (vulneráveis a acusações de agirem como marionetes, controladas pelos Estados Unidos) respondem, distanciando-se de suas próprias políticas pró-americanas do passado, na esperança de evitar o desgaste político. Propõe-se que, em conjunto, tais ações têm resultado cumulativo: diante de apoio americano a um regime autoritário, um movimento de transição de regime, raramente, levará a um realinhamento positivo das preferências de política externa do país, em questão, com os Estados Unidos.

Em contraste, na ausência de apoio americano ao regime autoritário anterior, torna-se, politicamente viável que novos governos busquem benefícios que acompanham o realinhamento positivo de suas preferências de política externa com as americanas. Os novos regimes adotam estratégias de política externa pró-americanas sem os riscos políticos que existiriam caso a transição tivesse ocorrido em um contexto de apoio prévio dos Estados Unidos. A oposição estará mais aberta à influência americana, e líderes políticos poderão usar retóricas nacionalistas e/ou populistas, pela adoção das estratégias de desenvolvimento econômico ocidentais. Quando a transição

não é constrangida pela interferência americana, é provável que ela levará a um realinhamento positivo das preferências de política externa do país, em relação aos Estados Unidos.

### **Irã: realinhamento modernizante e islamismo político**

Há que se considerar os eventos compreendidos entre dois períodos de liberalização política na história moderna do Irã, nos quais o legado do apoio (ou falta deste) americano, ao regime autoritário precedente, condicionou o impacto da transição regimental, rastreado os processos que conduziram os realinhamentos de política externa. O Xá do Irã foi um dos aliados mais importantes dos Estados Unidos, no mundo em desenvolvimento (pós-Segunda Guerra Mundial), e o colapso de seu regime levou ao início de uma revolução, em 1979, que prejudicou as relações do Irã com os Estados Unidos por décadas.

Aiatolá Khomeini, o vitorioso político da Revolução, conseguiu, de maneira bem-sucedida, explorar o legado do apoio americano ao Xá, ao empregar estratégias antiamericanistas de externalização e diversionismo, para sabotar e enfraquecer seus adversários políticos.

Durante a era subsequente de liberalização (segunda metade da década de 1990), os sentimentos negativos contra os Estados Unidos pareciam finalizados. A elite conservadora não foi capaz de explorar o antiamericanismo (durante as Eleições Presidenciais de 1997 e nas Eleições Parlamentares). O candidato moderado, Mohammad Khatami, construiu apoio popular, ao fundir os interesses nacionais iranianos com uma abertura do país ao Ocidente. Ele quebrou as amarras do antiamericanismo e removeu o Irã do isolamento internacional.

A partir de 2005, uma transição de regime diferente aconteceu, com o auxílio de Ali Khamenei (após a morte de Khomeini, em junho de 1989, o Aiatolá Ali Khamenei assumiu como líder religioso supremo e chefe de Estado) e dos conservadores, emergindo um movimento neoconservador e conquistando apoio popular, com discursos contra a integração com o Ocidente, proposta pelos reformistas. A ascensão desse grupo foi marcada pela eleição de Mahmoud Ahmadinejad, definindo um contexto de reautocratização e afastamento das preferências de política externa americana.

## Revolução Iraniana

### *Estados Unidos e o Regime do Xá Reza Pahlavi*

Em 8 de setembro de 1978, o presidente Jimmy Carter se encontrava em negociações de paz com o presidente egípcio, Anwar Sadat e o primeiro-ministro israelense, Menachem Begin. Uma semana depois, os Acordos de Camp David seriam assinados. Havia clima de paz e estabilidade na região do Sinai (Golfo Pérsico), entretanto, houve confrontos entre a população e forças do governo, ao que Carter demonstrou apoio a Mohammad Reza Shah Pahlavi, líder político iraniano<sup>81</sup>, alimentando as chamadas da nascente Revolução Iraniana<sup>82</sup>.

Os eventos daquele dia ficaram conhecidos como “Sexta-Feira Negra” ou “Sexta-Feira Sangrenta”, quando tropas iranianas abriram fogo contra a população civil, na Praça de Jaleh (sul de Teerã). As estimativas do número de mortos variam entre os 86 (identificados pelo governo) e dezenas de milhares (cálculos da oposição<sup>83</sup>). Independentemente do número exato, o apoio imediato do presidente Carter ao Xá levou muitos iranianos a acreditar que o governo americano havia aprovado o uso da violência<sup>84</sup>.

A reação pública aos eventos daquele dia foi paradigmática da maneira como a Revolução Iraniana viria a se desdobrar, em razão da insatisfação popular com as condições de vida<sup>85</sup>: após décadas de constante apoio americano, os Estados Unidos e o Xá estavam ligados, e lutar pela deposição de Reza Pahlavi, significava denunciar a presença dos Estados Unidos e exigir a remoção da influência americana em um novo regime.

O Ayatollah Ruhollah Musavi Khomeini, líder da Revolução, usou estratégias de externalização e táticas diversionárias (explorando o

---

81 BILL, 1988, p. 257-258;

82 Causas da Revolução, cf.: KAZEMI, 1995; ARJOMAND, 1988, p. 189 -210; ZONIS, 1983, p. 595-601;

83 Estimativa mais baixa é considerada a mais provável pela literatura. ZONIS, 1983, p. 594;

84 FALK, 1979, p. 29;

85 RAMAZANI, 1990, p. 49;

apoio americano ao governo do Xá) para consolidar seu poder político. Khomeini conquistou apoio público<sup>86</sup> e parte de sua estratégia foi capitalizar eventos críticos, como a Sexta-Feira Negra e a Crise dos Reféns Americanos<sup>87</sup>. Aproveitando-se de sua popularidade, Khomeini passou a desacreditar e eliminar a oposição de maneira sistemática, mesmo contra outros grupos religiosos islâmicos<sup>88</sup>.

Em poucos anos, o Irã realinhou sua política externa, passando de aliado confiável a inimigo dos Estados Unidos. O movimento que havia começado como um processo de liberalização política, rapidamente se transformou em uma revolução antiamericana. A herança deixada pelo apoio dos Estados Unidos ao regime autocrático do Xá criou dificuldades para que os moderados amenizassem o crescente antiamericanismo<sup>89</sup>, característica definidora tanto da Revolução Iraniana, quanto da vida política futura do Irã.

#### *Relação Histórica entre Estados Unidos e Irã*

Até a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos possuíam baixa interação com o Irã, que, no início da Guerra Fria, se tornou aliado estratégico para os Estados Unidos<sup>90</sup>, cujo interesse, por sua vez, estava relacionado às grandes reservas de petróleo do país, fronteiro com a União Soviética e forte presença no Golfo Pérsico. Temendo um aumento da influência soviética no Irã, em 1953, a CIA forneceu apoio a um golpe militar que derrubou o primeiro-ministro, Mohammed Mossaddeq, reinstalando o Xá no poder<sup>91</sup>. A participação direta neste golpe foi usada como lembrete da influência americana na política interna do Irã<sup>92</sup>.

A administração de Nixon foi, especialmente, próxima do Xá.

---

86 RUBENSTEIN; SMITH, 1988, p. 39;

87 SICK, 1985, p. xix;

88 SNYDER, 1999, p. 279;

89 Ibid, p. 284;

90 Relacionamento americano-Irã, na Guerra Fria, cf.: BILL, 1988; COTTAM, 1988; HIRO, 1985, p. 294-331;

91 Para uma descrição detalhada do golpe, cf.: ROOSEVELT, 1979;

92 HIRO, 1985, p. 297;

Influenciada pelas dificuldades que o país enfrentava no Vietnã, sua doutrina surgiu para incentivar que certas potências regionais garantissem a paz em sua vizinhança<sup>93</sup>, tendo o Irã se tornado modelo desta doutrina, enquanto os Estados Unidos ofereciam assistência técnica/militar como estratégia<sup>94</sup>. Por anos, o Irã recebeu assistência militar americana e, ao final da década de 1970, chegou a se tornar o maior importador de armamentos americanos no mundo<sup>95</sup>.

Os elogios eram mútuos entre os governos dos dois países. Enquanto Henry Kissinger escrevia que o Irã era “*the land bridge between Asia and Europe*”<sup>96</sup> e nos discursos o governo americano chamava Irã e Arábia Saudita de “*twin pillars*” da estabilidade regional<sup>97</sup>, o Xá afirmava que o Irã “*was part of Western civilization, separated by accident of geography from its natural partners and equals*”<sup>98</sup>. Em 1963, Reza Pahlavi lançou um movimento conhecido como Revolução Branca, empregando políticas socioeconômicas ocidentais para transformar o Irã em uma potência global<sup>99</sup>.

A predisposição do Xá por uma postura mais voltada ao Ocidente

---

93 RUBIN, 1991 p. 143;

94 Ibid, p. 142;

95 STANILAND, 1991, p. 76. Em 1977, Irã foi responsável por um terço das vendas de armamentos americanos. HIRO, op. cit., p. 311;

96 KISSINGER, 1979, p. 1262;

97 A decisão britânica (final da década de 1960) de retirar suas forças militares do Golfo Pérsico e de conceder independência a seus protetorados, na Península Arábica, gerou um dilema estratégico para os Estados Unidos. Na Guerra Fria, envolvido no Vietnã, os americanos decidiram apoiar dois aliados para impedir a expansão da influência soviética na região. Como os *twin pillars* da política externa americana, Irã e Arábia Saudita foram encorajados a adquirir bilhões de dólares em armamentos, durante a década de 1970. O Irã foi um entusiasta da proposta americana e interveio militarmente, com aprovação dos Estados Unidos, no Iraque e em Omã. A política dos *twin pillars* colapsou em 1979, quando o Xá foi derrubado pelo regime republicano de Khomeini, contrário à influência americana na região;

98 PARSONS, 1984, p. 7;

99 STANILAND, 1991, p. 75;

não agradava as massas<sup>100</sup>. A Revolução Iraniana nasceu neste contexto político. Os Estados Unidos estavam fortemente presentes no Irã, sustentando um líder autocrata cada vez mais impopular. Richard Parker escreveu sobre o antiamericanismo no Oriente Médio<sup>101</sup>. A exploração desses sentimentos se tornou um elemento chave no sucesso político do Ayatollah Khomeini.

### *Regime Monárquico: Término*

Durante a década de 1970, as pressões internas no Irã foram crescendo com grave estagnação econômica, forte corrupção governamental e intensificação das desigualdades sociais<sup>102</sup>. Ao mesmo tempo, a eleição de Jimmy Carter (que havia pressionado o Xá a tolerar níveis mais altos de contestação política) interrompeu o apoio incondicional que os Estados Unidos vinham dando ao Irã há décadas<sup>103</sup>. Em parte, compelido pela ênfase que a nova administração americana dava à democracia e aos direitos humanos, o Xá iniciou um programa de liberalização política<sup>104</sup>, em 1977<sup>105</sup>.

Ao invés de aliviar o descontentamento público, as reformas serviram para ampliar as bases, sobre as quais as forças da oposição iriam se organizar contra o regime. Em janeiro de 1978, um jornal governamental ridicularizou o Aiatolá Khomeini, questionando seu caráter, apresentando-o como de origens indianas e o acusando de

---

100 ZONIS, 1983, p. 600;

101 PARKER, 1988, p. 53;

102 HIRO, 1985, p. 66-94;

103 Desde a queda do Xá, houve amplo debate entre a comunidade de política externa nos Estados Unidos. Parte desta discussão centrou-se em questionar se as políticas de promoção de democracia e de direitos humanos de Carter haviam passado um sinal de diminuição do apoio ao Xá, ajudando a instigar a Revolução, ao que Arjomand (1988, p. 132) argumenta. Cf. também: HIRO, 1985, p. 311; STANILAND, 1991, p. 78.

104 O programa de liberalização do Xá pode ter sido movido pelo desejo de criar um governo popularmente legítimo, para garantir a sucessão do poder a seu filho, Reza Cyrus Pahlavi. Cf.: SICK, 1985, p. 26; STANILAND, 1991, p. 81;

105 SICK, 1985, p. 26;

ser um agente britânico<sup>106</sup>. Dias depois, protestos em massa se iniciaram na cidade natal do Xá, Qom (sudoeste de Teerã). A população foi reprimida com o uso de força militar. As mortes resultantes levaram a um ciclo de manifestações, que foram crescendo ao longo do ano. Os eventos da “Sexta-Feira Negra” aconteceram nesse contexto, em Teerã, em setembro do mesmo ano.

A essa altura, a administração Carter já questionava a continuidade do apoio ao Xá. Em novembro, o embaixador americano no Irã, William Sullivan, enviou um telegrama<sup>107</sup> a Carter. No documento, Sullivan declarava sua crença de que o Xá não sobreviveria aos protestos, e que os Estados Unidos deveriam considerar a possibilidade de retirar seu apoio ao governo e pedir que o monarca abdicasse. Os Estados Unidos poderiam ajudar na formação de uma coalizão de militares pró-Occidente, profissionais liberais e clérigos moderados, mantendo Khomeini como um guia espiritual. O telegrama teria despertado um debate vigoroso no gabinete de Carter. Seu conselheiro de segurança nacional, Zbigniew Brzezinski, teria descartado tal possibilidade, recomendando forte repressão militar contra os protestantes. O secretário de Estado, Cyrus Vance, apoiado por Sullivan, não acreditava na alternativa militar, preferindo crer nas intenções de Khomeini<sup>108</sup>.

Em reação, o Xá realizou algumas tentativas de apaziguar os protestos: apontou um novo primeiro-ministro civil (mais próximo das comunidades religiosas), legalizou partidos, mandou soltar presos políticos, aumentou a liberdade de expressão e diminuiu a autoridade da polícia secreta – SAVAK. Ainda assim, a insatisfação social continuava. Com o fardo do legado do apoio americano, o Xá não conseguia restabelecer sua legitimidade<sup>109</sup>. Em janeiro de 1979, ele exilou-se no Egito e nunca mais retornou ao Irã.

A partida do Xá deixou para trás uma oposição extremamente diversa, incluindo secularistas liberais, sociais-democratas, clérigos

---

106 MOTLAGH, 1978;

107 Este telegrama ficou conhecido como o telegrama “thinking the unthinkable”;

108 AXWORTHY, 2013;

109 RUBIN, 1991, p. 142;

fundamentalistas e moderados e alguns poucos marxistas-leninistas<sup>110</sup>. Sem precedentes nas décadas anteriores, os iranianos passaram a ter liberdade de expressão e de associação<sup>111</sup>. Porém, sem o Xá como inimigo comum, a unidade interna do movimento de oposição se dissolveu. O resultado foi o início de uma disputa de poder político pelo apoio popular. O Aiatolá Khomeini e seus aliados islamistas emergiram vitoriosos, graças (em parte), às estratégias de externalização americanas, que usaram para isolar e derrotar seus oponentes políticos. Quando no poder, continuaram a usar estratégias de anti-americanismo para consolidar seu regime.

### *Khomeini e Islamistas*<sup>112</sup>

O antiamericanismo de Khomeini teve papel crucial na garantia de seu sucesso político, na Revolução Iraniana. Foi componente chave de sua oposição ao Xá, sua retórica<sup>113</sup>. Khomeini argumentava que o apoio americano ao Xá era parte de uma estratégia para conter e oprimir o povo iraniano, através do programa de cooperação militar americano<sup>114</sup>.

Uma das primeiras aparições públicas do Aiatolá, na cena política nacional<sup>115</sup> havia acontecido em 1964, quando se opôs à lei que

---

110 HIRO, 1985, p. 103;

111 A comparação das avaliações da *Freedom House*, no relatório *Freedom in the World*, mostram que a média dos valores de liberdades civis e direitos políticos mudou de 6,0 (1976) para 5,0 (1978-1979), retornando para 6,0 (a partir de 1980). FREEDOM HOUSE, 2016;

112 *Islamita* é aquele que professa da fé do Islã. *Islamista* (com s) faz referência àqueles que propõem a aplicação da lei islâmica na vida política;

113 RUBIN, 1991, p. 135;

114 ISMAEL; ISMAEL, 1990, p. 611;

115 Khomeini fez oposição à Revolução Branca (1963), um programa do Xá que previa reforma agrária, nacionalização das florestas, venda de empresas públicas, mudanças eleitorais, para permitir o voto de mulheres e candidatos não-muçulmanos, campanhas de alfabetização. Khomeini e outros líderes religiosos viam tais reformas como “tendências ocidentalizantes” e convocaram um boicote ao referendo pelas reformas. Khomeini publicou um documento, acusando o Xá

excluía os militares americanos e suas famílias da jurisdição criminal iraniana, ao conceder-lhes imunidade diplomática<sup>116</sup>. Gravações e panfletos dos seus sermões foram distribuídos nos comércios locais. Em resposta à imunidade concedida pela lei, Khomeini se pronunciou no Parlamento Iraniano (Majles)<sup>117</sup>.

Como resultado de seu discurso inflamatório, o Aiatolá acabou sendo preso e condenado ao exílio (em um primeiro momento, na Turquia e depois no Iraque). Só retornaria ao Irã quatorze anos mais tarde, em 1979, mas, mesmo do exterior, Khomeini continuava com os seus ataques ao Xá e aos Estados Unidos. Ainda que, posteriormente, tenha fundido o Islamismo e o antiamericanismo em uma filosofia unificada, suas prioridades iniciais eram derrubar o Xá e conquistar o apoio público<sup>118</sup>. Mesmo os secularistas estavam dispostos a se aliar aos islamistas, em oposição ao Xá<sup>119</sup>.

Quando Khomeini retornou ao Irã (fevereiro de 1979, duas semanas após o exílio de Reza Pahlavi), foi recebido por milhões de admiradores. Com o apoio das massas, deu prosseguimento à sua agenda de expurgar o país das influências do Xá. O governo provisório de Shapour Bakhtiar foi forçado a renunciar<sup>120</sup>, cuja indicação havia sido feita pelo Xá<sup>121</sup>. Com apoio de Khomeini, Mehdi Bazargan assumiu o posto de primeiro-ministro, dando início à próxima fase de manobras políticas da Revolução.

---

de ser submisso aos Estados Unidos e de estar violando a constituição iraniana, e continuou organizando protestos públicos. Após discurso inflamatório, pedindo a saída do Xá, Khomeini acabou preso, sendo mantido em prisão domiciliar, por dois meses (prerrogativa de seu posto na hierarquia religiosa islâmica). (WOLFE, 2012);

116 SICK, 1985, p. 31; MOTTAHEDEH, 1980, p. 31;

117 MOTTAHEDEH, 1980, p. 28;

118 ARJOMAND, 1988, p. 147;

119 RUBIN, 1991, p. 142;

120 STANILAND, 1991, p. 102-103; FALK, 1979, p. 30;

121 FALK, 1979, p. 30;

### *Jogo da Transição: Oposição Radical*

Em 1979, Mehdi Bazargan era um veterano da política iraniana, tendo passado trinta anos na oposição. Embora apresentasse fortes credenciais revolucionárias (havia participado do governo de Mosaddegh, e, após o retorno do Xá, ter sido preso por suas atividades de oposição política), apresentava-se como um moderado, que buscava a reconciliação entre islamistas e secularistas. Bazargan fundou o Comitê Iraniano para a Defesa da Liberdade e dos Direitos Humanos (1977) e, como primeiro-ministro, buscou estabelecer uma ordem constitucional democrática<sup>122</sup>. Percebendo que vinha competindo com o Conselho Revolucionário Islâmico - CRI (havia começado a formar suas próprias instituições jurídicas e de segurança, pelo país, na forma de cortes e guardas revolucionárias<sup>123</sup>), esse sistema governativo binário criou alto grau de confusão, visto que a divisão de poder entre o governo civil e os islamitas não era clara. Bazargan tentou acomodar parte dos islamistas em seu governo, sendo incapaz de fazê-los dialogar com os secularistas<sup>124</sup>.

Khomeini continuava a empregar o antiamericanismo para deslegitimar o governo civil. No Irã de 1979, o sentimento revolucionário era forte e afetava as decisões políticas de Bazargan, conforme Richard Falk<sup>125</sup>. Os moderados acusaram o Conselho Revolucionário Islâmico de usar um sistema de justiça vingativa (contra antigos membros do regime do Xá), ao que Khomeini respondeu, com pedidos de julgamentos públicos<sup>126</sup>. O governo tecnocrático de Bazargan era muito ocidental, cedendo espaço para suas estratégias de antiamericanismo.

No âmbito da política externa, Bazargan se afastou dos Estados Unidos. Logo depois que ele assumiu o poder, o Irã se juntou ao Movimento dos Não Alinhados e cortou relações diplomáticas com

---

122 CHEHABI; DORRAJ, [2016];

123 HIRO, 1985, p. 103-107;

124 BAKHASH, 1990, p. 53;

125 FALK, 1979, p. 33;

126 BAKHASH, op. cit., p. 62;

aliados americanos, incluindo Israel e África do Sul<sup>127</sup>. O Irã se retirou da Organização do Tratado Central (CENTO)<sup>128</sup> e cancelou os acordos de defesa com os Estados Unidos<sup>129</sup>, os quais existiam há décadas<sup>130</sup>. Tanto o governo de Bazargan, quanto o Departamento de Estado americano, indicavam que estavam dispostos a retomar relações diplomáticas<sup>131</sup>.

Como gesto de boa vontade, o ministro do exterior iraniano, Ebrahim Yazdi, interveio para defender a Embaixada Americana (quando atacada por islamistas e grupos de esquerda, em fevereiro de 1979<sup>132</sup>). Reuniões ministeriais entre os dois países também foram retomadas. Em outubro, o secretário de Estado americano, Cyrus Vance, encontrou-se com o ministro Yazdi, na Organização das Nações Unidas, afirmando que, para a administração Carter, a era do Xá era considerada terminada e que os Estados Unidos tinham a esperança de trabalhar com o novo governo revolucionário, contra o inimigo comum: a União Soviética<sup>133</sup>.

O Conselho Revolucionário Islâmico se opunha à reaproximação

---

127 CHEHABI, 1990, p. 270;

128 A Organização do Tratado Central (*CENTRAL TREATY ORGANIZATION* – CENTO), conhecida em seus primórdios como Pacto de Bagdá ou Tratado da Organização do Oriente Médio, foi uma aliança militar, formada em 1955, entre Irã, Iraque, Paquistão, Turquia e Reino Unido, cuja formação dependeu de incentivos militares e econômicos americanos, além de participação direta dos Estados Unidos no Comitê Militar da organização, a partir de 1958. O objetivo era a contenção da influência soviética na região. Devido a inúmeras razões, entre as quais a inação da organização nos conflitos árabe-israelenses e indo-paquistaneses, a expansão soviética entre Estados da região (Egito, Iraque, Síria, Iêmen, Somália e Líbia), além do fim das monarquias no Iraque e no Irã, é geralmente considerada como a menos eficientes das alianças da Guerra Fria. Cf. HADLEY, 1971;

129 RAMAZANI, 1990, p. 51-52;

130 SNYDER, 1991, p. 277;

131 COTTAM, 1988, p. 207;

132 CHEHABI, 1990, p. 271;

133 HIRO, 1985, p. 137;

de Bazargan com os americanos e Khomeini rejeitava seus pedidos para o Irã trabalhar com os Estados Unidos e Europa<sup>134</sup>. Robert Snyder descreveu essa estratégia islamista de isolamento dos moderados<sup>135</sup>. Eventos subsequentes encorajaram as estratégias de externalização e diversionismo de Khomeini. Em outubro de 1979, Carter permitiu que o Xá entrasse nos Estados Unidos para realizar tratamento médico<sup>136</sup>. Khomeini exigiu que o Xá fosse extraditado para o Irã para ser julgado, aumentando seus ataques aos Estados Unidos<sup>137</sup>.

Sem ter percebido o consenso de antiamericanismo que Khomeini havia criado, o primeiro-ministro Bazargan viajou para Argel<sup>138</sup>. Lá, Bazargan se reuniu com o Assessor de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Zbigniew Brzezinski, para discutir a retomada da venda de armamentos para o Irã<sup>139</sup>. Brzezinski era um reconhecido apoiador do Xá, e as notícias do encontro foram recebidas como uma ofensa no Irã. Islamistas usaram o rádio e a televisão para divulgar o acontecimento, acusando Bazargan de ser subserviente aos Estados Unidos. Khomeini convocou seus seguidores<sup>140</sup>.

Enquanto Bazargan ainda estava fora do país, uma manifestação de estudantes e militantes islâmicos iranianos cercou a Embaixada Americana em Teerã, resultando em uma crise de reféns, quando cinquenta e dois cidadãos americanos foram mantidos reféns, por 444 dias, até 20 de janeiro de 1981. Khomeini explorou a crise dos reféns para destituir o governo de Bazargan e derrotar os moderados que desafiavam sua liderança<sup>141</sup>.

---

134 BAKHASH, 1990, p. 47-50. Bazargan mostrou sua objeção;

135 SNYDER, op. cit., p. 171;

136 Contra um câncer linfático;

137 MOTTAHEDEH, 1980, p. 30;

138 Para participar das comemorações da independência da Argélia;

139 SICK, 1985, p. 221-222. Transferência de armamentos continuou até a saída do Xá, dados do SIPRI, cf;

140 HIRO, 1985, p. 134;

141 ARJOMAND, 1988, p. 137;

### *Táticas: Externalização e Diversionismo*

Não há evidências indicando que Khomeini estivesse diretamente envolvido no cerco e na tomada da Embaixada Americana, mas acredita-se que ele tenha aprovado o plano em seu estágio inicial<sup>142</sup>. Além disso, ele certamente impediu uma resolução rápida da questão e continuou explorando a crise para expressar seu antiamericanismo e derrotar ou cooptar seus adversários políticos. Pode-se afirmar que a crise dos reféns foi a “*culmination of the opposition of extremist factions to the moderates in the center*”<sup>143</sup>.

A tomada da Embaixada Americana permitiu acesso pelos revolucionários a uma série de documentos internos americanos que “*proved to be a treasure trove to the Islamic leadership. [They] used them to discredit and eliminate most of [their] opponents and even some of [their] lukewarm supporters*”<sup>144</sup>. Os documentos foram analisados, em busca de evidências contra membros do governo iraniano (de Bazargan ou passados) que estivessem em contato com os Estados Unidos, favoráveis à aproximação com os americanos ou que tivessem criticado os clérigos conservadores<sup>145</sup>. Khomeini e os islamistas dispuseram dessa documentação, representando verdadeiro arsenal<sup>146</sup>.

Dois dias depois do início da Crise dos Reféns, em 6 de novembro, Bazargan renunciou ao seu posto de primeiro-ministro. Os islamistas imediatamente começaram a prender membros do gabinete de Bazargan<sup>147</sup>, abrindo caminho para que Khomeini escolhesse líderes contrários a uma reaproximação com os Estados Unidos. Em abril de 1980, uma fracassada tentativa do governo americano de resgatar os reféns<sup>148</sup> alimentou ainda mais suspeitas de que alguns dos

---

142 *Ibid.*, p. 102;

143 RAMAZANI, 1990, p. 53;

144 HIRO, 1985, p. 138;

145 BAKHASH, 1990, p. 115;

146 ARJOMAND, op. cit., p. 140;

147 BAKHASH, 1990, p. 115;

148 Em 24 de abril de 1980, o presidente Jimmy Carter autorizou a realização de uma missão de resgate dos reféns americanos mantidos na embaixada de

moderados poderiam estar conspirando com o governo americano, o que fortaleceu o grupo de Khomeini<sup>149</sup>.

A continuidade da crise dos reféns ainda permitiu que Khomeini cooptasse membros de grupos políticos adversários que, a princípio, não apoiavam sua agenda islamista. A temática do antiamericanismo pareceu atrativa tanto para alguns dos integrantes do partido comunista Tudeh (opositor dos liberais democratas), quanto para alguns dos Mujahedin<sup>150</sup>, que estavam mais que dispostos a se juntar aos islamistas na luta contra o imperialismo americano<sup>151</sup>. Esses grupos aceitaram ignorar a agenda religiosa de Khomeini<sup>152</sup>.

Khomeini então aproveitou-se deste apoio para codificar sua agenda islamita, o que culminou na aprovação de uma nova constituição, que concedia a autoridade maior no país aos clérigos conservadores<sup>153</sup>. Em dezembro de 1979, a nova constituição passou pelo crivo de um referendo nacional e obteve 99,5% de aprovação.

O último obstáculo de Khomeini foi subverter a oposição dos clérigos moderados. Entre dezembro de 1979 e janeiro de 1980, uma coalizão de xiitas moderados, liderados pelo Aiatolá Mohammad

---

Teerã. A *Operation Eagle Claw* encontrou obstáculos durante sua execução e foi abortada. Dos oito helicópteros enviados, dois tiveram problemas mecânicos e um não conseguiu atravessar uma nuvem de areia, impedindo a realização da missão. Diante do fracasso e da humilhação pública, o prestígio americano foi afetado. Muitos, incluindo o próprio presidente Carter, consideram-na um dos motivos de sua derrota para a reeleição, em 1980. “*Jimmy Carter: Iran hostage rescue should have worked*”, 2010;

149 HIRO, 1985, p. 154;

150 A Organização dos Mujahedin do Povo Iraniano é um movimento de resistência ao governo do Irã, fundado em 1965 com o objetivo inicial de derrubar o governo do Xá Mohammad Reza Pahlavi. O grupo apoiou a Revolução Iraniana, nas fases iniciais, participando da tomada da Embaixada Americana (1979), se opondo pela força a Khomeini, passando a sobreviver em exílio, considerada como organização terrorista, a partir de 1981;

151 ARJOMAND, 1988, p. 139;

152 MOTTAHEDEH, 1980, p. 32; BAKHASH, 1990, p. 116;

153 HIRO, 1985, p. 138;

Kazem Shariatmadari<sup>154</sup>, incitou uma série de protestos/greves trabalhistas contra o regime de Khomeini. Como Shariatmadari possuía “imenso apoio público”<sup>155</sup>, os islamistas recorreram às suas táticas de externalização e diversionismo antiamericanos. Os associados de Khomeini usaram documentos capturados na Embaixada Americana, como prova de um suposto jogo duplo dos clérigos moderados<sup>156</sup>. Houve pronunciamento de um porta-voz de Khomeini, em referência aos protestos<sup>157</sup>. O público compareceu às manifestações de apoio a Khomeini, ocasionando a derrota dos clérigos moderados<sup>158</sup>.

Líderes futuros aprenderam a lição de não desafiar Khomeini em assuntos relacionados aos Estados Unidos. Apesar de ter vencido as primeiras eleições presidenciais, após a promulgação da nova constituição, em janeiro de 1980, com quase 80% dos votos, Abolhassan Bani-Sadr nunca questionou a política externa de Khomeini. Enquanto ministro das finanças no governo de Bazargan, ele havia sido o primeiro membro do governo a denunciar a tomada da Embaixada Americana como um erro<sup>159</sup>.

Em janeiro de 1981, o Aiatolá Khomeini havia usado suas estratégias de externalização e diversionismo antiamericanos para derrotar adversários políticos, forçar o Xá ao exílio, dominar o governo civil, cooptar os grupos de esquerda, oprimir os clérigos moderados e alterar a constituição do país. Quando a Crise dos Reféns teve seu

---

154 Mohammad Kazem Shariatmadari, Aiatolá iraniano, seguidor da prática tradicional xiita de manter clérigos afastados de cargos governamentais. Crítico de Khomeini, denunciou a tomada da Embaixada Americana e a Crise dos Reféns. Em 1982, foi acusado de ser partícipe em um atentado a bomba à residência de Khomeini, em uma suposta tentativa de derrubar o governo. Permaneceu em prisão domiciliar até sua morte, em 1986;

155 Ibid, p. 142;

156 SNYDER, 1991, p. 278;

157 HIRO, 1985, p. 142;

158 ARJOMAND, 1988, p. 140;

159 BAKHASH, 1990, p. 114. Banisadr sofreu *impeachment*, em junho de 1981, por contrariar clérigos no poder, por suas desavenças com o Ayatollah Mohammad Beheshti, presidente da Suprema Corte iraniana;

fim oficial, o negociador-chefe do governo iraniano confirmou que o prolongamento da situação se deu para proveito da estratégia de Khomeini<sup>160</sup>.

Entretanto, o antiamericanismo de Khomeini durou após o fim da Crise dos Reféns. Como uma fonte constante de legitimação, ele continuava culpando os Estados Unidos pelos problemas do Irã. Afirmava que os americanos estavam por trás da invasão iraniana pelo Iraque. Propagandas governamentais descreviam os Mujahedin como agentes americanos, os sauditas como mercenários dos Estados Unidos e acusavam Estados Unidos e Israel de financiar os bombardeios iraquianos<sup>161</sup>. O antiamericanismo se tornou, assim, um componente integral da ideologia e da legitimidade que sustentava o grupo islamista no poder no Irã.

### *Teorias do Equilíbrio:*

#### **De Poder**

Dentre explicações alternativas, o realismo estrutural destacaria mudanças na distribuição global de poder, como provável causa de realinhamentos políticos. A hipótese significaria que o Irã estaria se equilibrando contra uma ascensão americana. O problema fundamental de tal suposição é que, ao cortar o relacionamento com os Estados Unidos, o Irã não se alinhou com a União Soviética, escolhendo uma estratégia de não alinhamento que o deixava vulnerável ao ataque das duas superpotências. De uma perspectiva da segurança nacional, parece difícil explicar o realinhamento iraniano de afastamento dos Estados Unidos durante a Revolução, recorrendo-se às exigências de tal distribuição de poder.

#### **De Ameaças**

Um argumento mais plausível que o do realismo estrutural seria o de que os radicais islamistas percebiam uma ameaça direta, vinda de Washington, assim como, provavelmente, os moderados. Os Estados

---

160 Ibid, p. 149;

161 BAKHASH, 1990, p. 236;

Unidos haviam derrubado um governo, popularmente eleito, em 1953, em favor de um ditador aliado. Havia questionamentos quanto ao que teria guiado as estratégias antiamericanas de externalização de Khomeini e seu grupo<sup>162</sup>: teria sido, como a Teoria do Equilíbrio de Ameaças propõe, uma resposta defensiva a hostilidades americanas ou um esforço proativo de derrotar adversários políticos e consolidar poder? A sequência dos eventos parece corroborar com a segunda explicação.

Khomeini e seus apoiadores iniciaram hostilidades contra os Estados Unidos, enquanto a administração Carter tentava estabelecer relações amigáveis com o novo regime<sup>163</sup>. Mesmo depois de Bazargan ter iniciado seu governo com políticas relativamente antagonistas aos americanos, a postura de Carter indicava reconhecer a derrota do Xá e aceitar o novo regime revolucionário. A posição americana mudou apenas quando passou a ficar claro que todas as vozes moderadas, pró-americanas, haviam sido eliminadas do governo iraniano.

O registro histórico não sustenta o argumento do realinhamento iraniano de afastamento dos Estados Unidos (durante a Revolução), ter se dado como reação defensiva contra uma ameaça americana, e sim à teoria de que uma combinação entre o processo de liberalização política e o resultado do apoio americano ao Xá criaram o ambiente político doméstico no qual um alinhamento positivo com os Estados Unidos seria extremamente improvável.

### **Considerações Finais**

Como avaliação do período, muito embora lembrada por seu resultado islamista, a Revolução Iraniana foi um movimento de base ampla, no qual partidos de todo espectro político participaram com forte processo de liberalização, conforme indicam dados do Polity

---

162 SNYDER, 1991, p. 271;

163 Snyder (1991, p. 276-279) distingue quatro fases cronológicas da Revolução (Conflitos Domésticos, Externalização, Hesitação dos Estados Unidos e Hostilidades dos Estados Unidos) para argumentar que as estratégias políticas domésticas explicam melhor os componentes de política externa da Revolução Iraniana;

IV. Em circunstâncias pontuais, o legado do apoio americano ao Xá teve influências importantes para se determinar em que medida a liberalização política afetaria o realinhamento da política externa, em sentido geral, e as relações com os Estados Unidos, especificamente. O Aiatolá Khomeini usou, repetida e explicitamente, estratégias anti-americanas de externalização contra grupos moderados, destacando seu papel invasor e acusando seus oponentes de traidores.

No início da Revolução, as visitas oficiais diplomáticas entre os dois países paralisaram e os programas de assistência econômica e militar dos Estados Unidos ao Irã, da mesma forma, acabaram. A venda de grande estoque de armamentos convencionais, que acontecia, comumente, durante o regime do Xá, também foi suspensa, por ocasião da gestão do Aiatolá Khomeini.

Nesse cenário, a única transação registrada foi a do esquema Irã-Contra, quando o governo Reagan enviou armamentos ao Irã em troca da influência do regime islâmico, na negociação por reféns americanos, mantidos pelo Hezbollah (1985 e 1986). Este controverso esquema de troca de reféns por armas ocorreu em um período em que vigorava um embargo internacional de armamentos contra o Irã, tocando temas sensíveis de política externa, visto que parte do dinheiro pago pelo Irã fora desviado para financiar, secretamente, o grupo dos Contra, que lutava com o regime sandinista (de inspiração comunista) na Nicarágua.

A ida do Xá para os Estados Unidos, assim como o encontro de Bazargan com Brzezinski e a tomada da Embaixada Americana, além da Crise dos Reféns em Teerã, deram a Khomeini a oportunidade para explorar o histórico do envolvimento americano no Irã<sup>164</sup>, a partir da questão de que os pontos ideais de preferência de política externa do Irã assumiriam uma direção contrária à apontada pelos Estados Unidos, em claro realinhamento negativo da política externa iraniana.

---

164 ARJOMAND, 1988, p. 139;

## Referências

ADLER, Les; PATERSON, Thomas. Red Fascism: The Merger of Nazi Germany and Soviet Russia in the American Image of Totalitarianism, 1930s-1950s. *American Historical Review*, v. 74, 1970, p. 1046-1064;

ARJOMAND, Said Amir. The Rise and Fall of President Khatami and the Reform Movement. In: ANSARI, Mohammad (Ed.). *Iran Today: Twenty-five Years after the Islamic Revolution*. New Delhi: Rupa & Co, 2005, p. 29-57;

\_\_\_\_\_. The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran. New York: Oxford University Press, 1998;

BARMA, Naazneen; RATNER, Ely. China's Illiberal Challenge. *Democracy: A Journal of Ideas*, 2006, p. 56-68;

BBC NEWS MUNDO. **A Vida das Mulheres no Irã Antes e Depois da Revolução Islâmica**. 5 março 2019;

CAROTHERS, Thomas. Carothers Replies. *Foreign Affairs*, v. 82, n. 3, 2003;

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. **Exportação de Democracia na Política Externa Norte-Americana no Pós-Guerra Fria: Doutrinas e o Uso da Força**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53, n. 1, 2010;

DIAMOND, Larry. The Global Imperative: Building a Democratic World Order. *Current History*, v. 93, n. 579, 1994;

DORAN, Michael. **Morte de Soleimani é um Evento Sísmico no Oriente Médio**. JANUARY 03, 2020;

FUKUYAMA, Francis. The End of History and the Last Man. New York: Free Press, 1992.;

\_\_\_\_\_. McFAUL, Michael. Should Democracy Be Promoted or Demoted? The Stanley Foundation, 2007;

GHIRALDELLI JR., Paulo. 2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/results?search\\_query=paulo+ghiraldelli](https://www.youtube.com/results?search_query=paulo+ghiraldelli);

GOMES, Elton. **Análise Sobre os Recentes Eventos no Oriente Médio e a Segurança Internacional** (Parte I). Facebook. Recife, 03/01/2020;

HIRO, Dilip. Iran Under the Ayatollahs. London: Routledge & Kegan Paul, 1985;

HUNTINGTON, Samuel. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon and Schuster, 1996;

\_\_\_\_\_. The Lonely Superpower. Foreign Affairs, v. 78, n. 2, 1999, p. 35-49;

KIRKPATRICK, Jeane. Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics. Commentary, 1979, p. 34-45;

KISSINGER, HENRY. **Ordem Mundial**. Objetiva, Rio de Janeiro, 2014;

\_\_\_\_\_. White House Years. Boston: Little, Brown, 1979;

MORROW, James. Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. American Journal of Political Science, v. 35, n. 4, 1991, p. 904-933;

NASSAR, LEONARDO MASO. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/user/leomnassar> <https://pobrezadasnacoes.blogspot.com>;

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. **A Questão Oriental**. *Jornal do Comércio*, Opiniões, Recife, 25/12/2016;

OWEN IV, John M. Democracy, Realistically. *National Interest*, n. 83, 2006.;

PAPE, Robert. Soft Balancing Against the United States. *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, p. 7-45;

PIPES, Daniel; GARFINKLE, Adam (Eds.). *Friendly Tyrants: An American Dilemma*. New York: St. Martin's Press, 1991, p. 1009-130;

POLITY IV PROJECT. *Global Trends in Governance, 1800-2015*. Center for Systemic Peace. 2016;

RAMAZANI, R. K. Iran's Revolution: The Search for Consensus. In: RAMAZANI, R. K. (Ed.). *Iran's Foreign Policy: Contending Orientations*. Indianapolis: Indiana University Press, 1990, p. 48-68;

RATNER, Ely. Reaping What You Sow: Democratic Transitions and Foreign Policy Realignment. *Journal of Conflict Resolution*, n. 53, 2009;

RICE, Condoleezza. Rethinking the National Interest - American Realism for a New World. *Foreign Affairs*, 2008;

ROSTAMPOUR, Maryam; AMIRIZADEH, Marziyeh. **O Irã nos Sentenciou à Morte. Como os Iranianos Realmente Veem o Regime**. *Daily Signal*, 12/01/2020, *Gazeta do Povo*, Curitiba;

RUBIN, Barry. Too Little, Too Late: American Policy and Shah of Iran. In: PIPES, Daniel; GARFINKLE, Adam Eds.). *Friendly Tyrants: An American Dilemma*. New York: St. Martin's Press, 1991, p. 131-150.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Ed.). *Foreign Policy and Political*

Regime. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, p. 13-83;

SCHMITZ, David F. Thank God They're on our Side: The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965. Chapel Hill, N. C., 1999;

SMITH, Peter. Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.- Latin American Relations. New York and Oxford: Oxford University Press, 1996.;

SNYDER, Robert S. Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition. Ithaca: Cornell University Press, 1991;

TEIXEIRA, Ulysses Tavares. **Promoção de Democracia e Apoio a Governos Autoritários Pelos Estados Unidos: Transições de Regime e Realinhamentos de Política Externa no Irã e no Egito.** Brasília. 2016;



## 7 | CAMINHOS DA COOPERAÇÃO: OS 50 ANOS DE DIPLOMACIA DA SAÚDE CHINESA ANTES DA COVID (1969 - 2019)

*Renata Patrícia Silva Moraes*<sup>165</sup>

### **Introdução**

Diplomacia da saúde é uma ferramenta de *soft power* em que recursos e ações relacionadas à questão sanitária, médica e farmacêutica são mobilizados pelo Estado em prol do desenvolvimento de relações amigáveis com os demais; ocorre por meio dessa diplomacia uma dinâmica entre emissor e receptor, com o desenvolvimento de acordos diversos que buscam beneficiar as partes naquilo que elas desejam e necessitam. Caracteriza-se também por possuir um custo menor que outras formas de diplomacia e por ser compreendida pela sociedade internacional como positiva e relevante à manutenção da vida humana, ao desenvolvimento de pesquisas, à contribuição para a ciência médica e para o fortalecimento de ações de colaboração global em prol de um mundo mais justo e pacífico (KICKBUSH, 2011).

A diplomacia da saúde se torna relevante nas relações internacionais, portanto, por atender a várias demandas de países que

---

<sup>165</sup> Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais, com pesquisa dedicada à política externa e diplomacia chinesa. Possui também mestrado em História, ambos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atua nas áreas de diplomacia, política externa e diplomacia da China, tendo interesse por temáticas relacionadas.

enfrentam dificuldades humanitárias, sendo considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como parte fundamental para o desenvolvimento da humanidade, principalmente em momentos de pandemia (BUSS, 2020). A busca por ações estatais e organizacionais que se voltem para as demandas humanitárias de saúde pública é algo considerado pela ONU desde sua formação, em 1945, a qual, em sua Carta, afirma que possui como propósito estimular a cooperação para os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitários e, mesmo sem utilizar a palavra saúde, suas lideranças compreenderam em declarações posteriores que tal tema, a nível global, é parte indivisível do progresso da condição humana (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018).

Contudo, vemos, no estudo da diplomacia, que mesmo as ações humanitárias podem ser tratadas pelos Estados a favor de seus interesses, tornando-se peças estratégicas de um tabuleiro onde *status*, poder e influências estão em foco. Buscando o lucro ou, pelo menos, um prejuízo menor, as partes expõem suas demandas ao outro e aquilo que podem oferecer, pedindo — ainda que nem sempre de forma explícita — algo que também os possa beneficiar. Como, então, isso se opera na diplomacia da saúde e como a China pratica suas estratégias? Com uma identidade cultural e política milenares, tornou-se em 1949 um país governado pelo Partido Comunista da China (PCC) e, sob a égide dos valores contra o capitalismo e o imperialismo ocidentais, reuniu em torno do partido as tomadas de decisão nacionais.

Essa diferença de ideologia e de estrutura política, somada à sua antiga tradição e aos fatos históricos traumatizantes como os ocorridos durante o Século da Humilhação (1842-1949), fazem parte do diferencial que a China realiza em suas políticas interna e externa. Seu comportamento de solidariedade aos países mais pobres e afetados pelo Norte Global e busca por participação em organizações internacionais não excluem a sua forte desconfiança e sigilo quanto àquilo que ocorre dentro de suas fronteiras. Ainda que realize doações volumosas de forma direta ou para organizações, nem sempre consegue ser vista com bons olhos por outras potências internacionais. As contradições e dificuldades em se tornar um país respeitável

e bem quisto para além de seu poder econômico acabam por ser elementos de estratégias de soft power como sua diplomacia da saúde (CHAN, 2011).

Portanto, para a China, a questão da saúde global ocupa lugar de relevância em suas estratégias por seu custo relativamente baixo, sua capacidade de formar alianças de forma amistosa e sem conflitos, sua visibilidade e sua relação com outras áreas como indústria e comércio ((KICKBUSH, 2011; ADAMS, 2008); além disso, os princípios dessa diplomacia coincidem com os valores de harmonia, paz e prosperidade presentes na filosofia política chinesa, em que os métodos devem servir em última instância para a manutenção da ordem e da soberania, mas também para a felicidade humana de forma coletiva e longeva (CHAN, 2011; HOSTON, 2024).

Podemos afirmar que a diplomacia da saúde chinesa se desenvolveu em três estágios: o primeiro, entre 1949 e 2015, e se caracterizou por esforços descentralizados do governo mediante necessidades de países amigos e aliados, em especial no continente africano; o segundo, de 2015 a 2019, com a expansão das relações diplomáticas de saúde que culminaram com o lançamento da Health Silk Road (2017) — ramificação do projeto Belt and Road Initiative (lançado em 2013) — que se dedica às ações de saúde e farmacêuticas do projeto; e o terceiro estágio, iniciado com a declaração de pandemia de Covid-19, apresentou as tensões entre China e Estados Unidos quanto às acusações de origem do vírus SARS-CoV e a diplomacia da máscara e da vacina praticada pelo país — algo que estendeu as relações diplomáticas chinesas no Sul Global, principalmente na América Latina (RUDOLF, 2023). Focando no período pré-pandemia para compreendermos a trajetória da atuação chinesa a partir do final de 2019, esse texto se volta para a primeira e segunda etapas de sua diplomacia da saúde, buscando reconhecer nesse processo as estruturas daquilo que posteriormente foi apresentado ao mundo.

### **Primeira etapa: início da diplomacia da saúde chinesa, sua queda e retomada (1949 - 2015)**

Até 2015, o envio de equipes de saúde foi a principal prática das relações diplomáticas de saúde da China nessa fase – algo reconhecido

posteriormente pelo ex-presidente Hu Jintao (2005-2013), que afirmou que, de todos os projetos até então realizados pelo país na sua DSC, o envio dessas equipes fora o mais bem-sucedido (HUANG, 2010). Além disso, até 2021 o governo chinês enviou cerca de 23 mil equipes médicas para o continente africano, atendendo a 230 milhões de pacientes. Os times são compostos por médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem, farmacêuticos e técnicos em farmácia e assistentes gerais para cuidar da gestão das ações, levando os serviços a zonas rurais e locais de vulnerabilidade humanitária. Vale destacar que tais iniciativas poderiam partir tanto da esfera de governo nacional quanto distrital ou regional, sendo exemplos ações lideradas pela região autônoma muçulmana de Ningxia Hui a países árabes vizinhos e a províncias de Guangdong e Guangxi ao sudeste asiático (HUANG, 2010; RUDOLF, 2023).

Durante a liderança de Mao Tsé Tung (1949-1976) no Partido Comunista Chinês e no governo do país, a cooperação internacional era restrita aos países socialistas e aliados, sendo a China uma ponte entre os desenvolvimentos tecnológicos, médicos e educacionais relacionados à saúde desenvolvidos pela União Soviética e os demais países próximos alinhados à força sovieta. Tal dinâmica favoreceu o desenvolvimento das relações entre a China e países do norte e do centro da África: um exemplo disso é o envio de equipes profissionais de saúde à Argélia logo após sua independência, em 1963.

A presença chinesa em nações recém-independentes de países europeus foi outra ocasião de destaque, permitindo tanto assistência humanitária em prol da saúde quanto uma aproximação com tais países de forma amistosa. Tal apoio beneficiou a China em uma melhora de seu status internacional - algo que contribuiu para a admissão da República Popular da China (em detrimento de Taiwan) na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1971. Foi também a partir da década de 1970 que o país estabeleceu uma série de relações positivas com países do Sul Global e em 1972 ingressa na Organização Mundial da Saúde (OMS), expandindo suas ações de diplomacia da saúde para as dinâmicas multilaterais.

Tal destaque à diplomacia da saúde, apesar de seu sucesso, decaiu diante dos interesses nacionais de implantação e expansão da política

econômica de mercado aberto desenvolvida por Deng Xiaoping (líder do país entre 1978 e 1990). Até a década de 1990, estratégias de *hard* e *soft power* diplomáticas voltaram-se para a consolidação da China nas cadeias econômicas globais, enfatizando negócios ligados à indústria, à agricultura e à energia, além do fortalecimento do poder do PCC no território interno. O impacto dessa alteração foi sentido fortemente nos países até então beneficiados pela ajuda chinesa: auxílios que eram antes amplamente gratuitos começaram a ser oferecidos de forma paga para alguns países, totalizando em apenas 11% deles sendo ainda atendidos gratuitamente e com a alteração de classificação de “ajuda externa” para “serviços externos” na burocracia chinesa (HUANG, 2010; LAI, 2011).

Outro fator crítico para as questões de diplomacia da saúde foi a eclosão da epidemia de HIV/Aids a partir da década de 1980: mesmo com o compromisso público de notificação da presença do vírus e dos casos confirmados de infecção, a China apresentou tais informações ao mundo apenas nos anos 1990 e de forma nebulosa. O governo também demorou para reconhecer a infecção como um problema grave que atingia seu território, sendo poucas as políticas domésticas de informação da sociedade sobre suas formas de contágio e suas consequências.

Tal situação começou a mudar graças aos esforços da sociedade internacional e de médicos, em especial da doutora Gao Yaojie, que denunciou a omissão e negligência do governo à população chinesa e se tornou uma das porta-vozes da epidemia de HIV/Aids no país (LAI, 2011). Essa postura negacionista pode ser compreendida por alguns elementos do contexto político chinês daquele momento: percebendo-se afetado pelo fim da União Soviética (1989), passando por instabilidades derivadas de conflitos internos e ainda se recuperando das consequências trágicas do Massacre da Praça da Paz Celestial (1989) na autoridade e legitimidade do Partido Comunista da China na liderança nacional, o governo sentia-se acuado pelas pressões externas e especialmente relutante na divulgação de dados relacionados à saúde, pois eles poderiam se tornar ferramentas de acusação contra sua soberania e poriam em xeque os esforços para melhora de seu status (LAI, 2011; LAN, 2024).

Foi apenas nos anos 2000, com o retorno à agenda política do PCC de pautas para estratégias mais intensivas, que ampliaram a influência chinesa nas relações internacionais, que as ações de diplomacia da saúde ganharam ênfase novamente. Em 2002, o país anuncia o reconhecimento de “ameaças não tradicionais à segurança”, sendo a saúde uma delas, na sua compreensão de segurança nacional; no mesmo ano, o país anunciou a epidemia de vírus SARS-CoV-1 no território, reconhecendo as ameaças à população, à economia e à estabilidade política (RUDOLF, 2023). A pandemia da SARS, juntamente à mudança da agenda política do governo e os desafios do novo século, trouxe à China demandas inéditas e a diplomacia da saúde foi reconhecida como ferramenta estratégica de grande relevância.

Em 2003, o governo chinês lançou para sua política interna a Regulação de Emergências para Saúde Pública, seguida por, em 2004, uma revisão da Lei de Prevenção e Controle de Doenças Infecciosas e, em 2007, a Lei de Resposta de Emergência, com artigos autorizando o governo a dar suporte de cooperação internacional em matéria de vigilância e resposta às doenças, além de desclassificar como segredo de Estado epidemias veterinárias (RUDOLF, 2023). Essas alterações são exemplos de como a política interna chinesa passou a se conectar com sua política externa ao sinalizar comprometimento com a comunicação de quadros epidêmicos à sociedade internacional e com a busca de cooperação aos países vítimas de fragilidades na saúde pública, sinalizando também uma mudança de posicionamento do país para com as demandas globais (LAI, 2011).

As iniciativas bilaterais chinesas nesse momento concentraram-se em retornar aproximações de atendimento em tragédias e emergências com a atenção que ocorria anteriormente, enviando equipes médicas para Algeria e Irã após terremotos em 2003 e ao Sudeste da Ásia em 2005, quando a região foi vitimada por terremotos e tsunamis. Houve a inauguração do navio-hospital Arca da Paz em 2008, administrado pela marinha chinesa e que até 2023 realizou ações em mais de 30 países vistos pela China como “amigos em necessidade” (POMANA, 2023). Tais ações foram vistas de forma positiva pelos países atendidos e sinalizaram para os demais das regiões do sudeste

asiático e do norte africano que a proximidade com a China pode ser benéfica tanto para a economia quanto para outros setores como a saúde pública.

A boa relação entre a China e alguns países do continente africano estimularam, ainda em 2000, o Fórum de Cooperação China-África, quando 45 estados africanos visitaram as lideranças do governo chinês em Beijing. Lá, eles assinaram o Plano de Ação para a Cooperação de Medicina Tradicional entre China e Países Africanos e em outra reunião realizada em 2003, lançaram o Plano de Ação Addis Ababa (2004-2006), voltado para a cooperação em estratégias de prevenção de doenças infecciosas como uma prioridade. A necessidade de centralização das diversas ações realizadas pela China no continente africano demandaram um documento que anunciasse as estratégias que o país buscava elaborar e executar, tendo como um resultado o Documento de Política Africana da China: lançado em 2006, trazia como objetivos da cooperação em saúde entre o país e seus aliados africanos o intercâmbio de informações, o envio de equipes médicas, assim como insumos relacionados, e ajuda para estabilizar e promover a construção de instalações hospitalares e o treinamento de equipes médicas (RUDOLF, 2023).

### **Segunda etapa: a diplomacia da saúde se expande: a health silk road (2015 - 2019)**

Todos os caminhos levam à China: esse parece ser sentido comunicado com o projeto One Belt, One Road. Lançado em 2013, o projeto buscou ser, a primeiro momento, um conjunto de articulações estratégicas de diversos projetos econômicos, destacando-se os setores de energia e combustíveis, de agricultura e de comércio em geral (SIDAWAY; WOON, 2017). As rotas marítimas e terrestres planejadas pela Belt and Road Initiative (BRI) conectam em um primeiro momento a países da Ásia e da África, seguindo com ações diplomáticas que envolvem o estabelecimento de acordos de cooperação em diversos setores com países europeus e dos continentes americano e oceânico.

Dentre as motivações anunciadas pelo presidente Xi Jinping em seu anúncio, destacam-se a busca pelo fortalecimento da autonomia

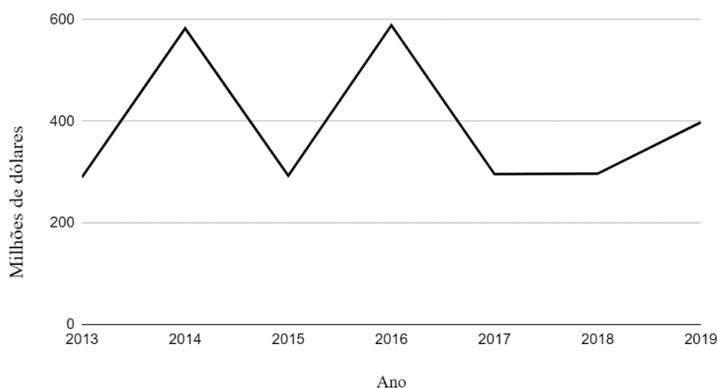
e da soberania nacionais, a cooperação e relação pacífica com os demais Estados do mundo e a realização do “sonho chinês” - a concretização do desejo antigo de que a nação seja novamente honrada e reconhecida pelo mundo diante da sua cordialidade, prosperidade e sofisticação cultural e tecnológica, trazendo um rejuvenescimento da China diante do novo século e dos que ainda virão (WANG, 2014). Para cumprir com tais expectativas, a China uniu os objetivos da BRI com a estrutura diplomática desenvolvida ao longo das décadas anteriores, tendo a saúde global grande papel.

Tais objetivos foram concentrados em cinco áreas gerais de cooperação: coordenação política governamental, remoção de barreiras comerciais, conectividade infraestrutural, cooperação financeira e intercâmbio entre pessoas - sendo nessa incluída as ações de saúde em uma de suas subcategorias. Em março de 2015, o governo chinês lançou o documento *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, declarando que o objetivo das ações diplomáticas de saúde era o de fortalecer a cooperação no compartilhamento de informações sobre epidemias, o intercâmbio de tecnologias relacionadas à prevenção e tratamento de doenças diversas e melhorar a capacidade de atender a emergências de saúde globais de forma célere, considerando ainda desafios como o atendimento a mães e crianças, reabilitação física e doenças decorrentes de infecções como HIV/Aids, tuberculose e malária aplicando conhecimentos que vão da medicina tradicional chinesa às descobertas mais avançadas e atuais (SCIO, 2015; RUDOLF, 2023).

A formalização da Health Silk Road ocorreu sete meses depois, em outubro de 2015, com o Plano de Três Anos para Promover o Intercâmbio e a Cooperação em Saúde da Belt and Road Initiative. Nesse documento, consta o conceito do que o governo chinês compreende por diplomacia global da saúde sob a atuação da BRI; lá constam os objetivos estratégicos, os princípios, as áreas de cooperação em saúde e os atores relevantes no planejamento e implementação das ações da HSR (NHFCP, 2015). É importante notar que as ações de diplomacia da saúde do governo chinês poderiam ocorrer a partir de então tanto através da estrutura da HSR quanto por outras

formas mediante relações bilaterais, regionais ou multilaterais. Contudo, a diplomacia da saúde gerada através da HSR ganha maior destaque por sua articulação com a IBR, tornando-a mais integrada com outras dinâmicas diplomáticas e negociações: um exemplo disso é o planejamento de formação de equipes médicas, a análise de insumos farmacológicos necessários e, em paralelo, acordos de construção ou de aperfeiçoamento de hospitais, laboratórios e demais negócios ligados à indústria farmacêutica (RUDOLF, 2023).

**Gráfico 1: acordos na área de saúde através da HSR**



Fonte: American Enterprise Institute. (2023). China global investment tracker.

Através desse documento, foram também declarados os principais países e regiões de interesse. Se até antes da IBR e da HSR tínhamos a China atuando principalmente no norte africano e sudeste asiático, a partir de 2015 a diplomacia da saúde se lança extensivamente à Europa Central e Oriental e à Ásia Central, alcançando ainda a América Latina. Países como República Checa, Rússia e Equador também são evidenciados como países de interesse. Diante desse alinhamento, ocorreram reuniões de parceria como a China-ASEAN que, graças às mudanças da diplomacia bilateral, estreitaram relações com países como Índia, Austrália e Paquistão. Para esses antigos e novos

aliados, a China organizou suas estratégias diplomáticas de saúde em objetivos de prazos curto (1 a 3 anos), médio (3 a 5 anos) e longo (5 a 10 anos). Neste passo, se para as de curto prazo busca-se consolidar a fundação e cooperação, para as de médio temos como objetivo a instalação de bases de ação no país aliado em funcionamento e a estabilização dos laços de cooperação e para as de longo objetiva-se a obtenção de resultados expressivos do sucesso das ações das equipes médicas, instalações e insumos (RUDOLF, 2023).

Tabela 1: 5 países que mais receberam financiamento chinês através da HSR (2013-2019)

<b>País</b>	<b>Valor (em milhões de dólares)</b>
Equador	589
Quênia	581
Trinidad e Tobago	298
Laos	297
Kuwait	296

Fonte: American Enterprise Institute. (2023). China global investment tracker.

Os princípios da cooperação e seus objetivos visam, portanto, a uma aproximação doméstica e de resultados multiníveis, o foco em projetos-piloto em países centrais para os interesses chineses, a aproximação multiatores e a combinação entre assistência e cooperação onde todos possam ganhar. Abrange-se com tais esforços já no médio prazo a capacidade de que, através dessa cooperação, os países sejam capazes de atenderem a emergências - principalmente as naturais e epidêmicas -, a formação de bancos de talento e programas de intercâmbio visando a capacitação, a prevenção e controle de doenças infecciosas, a notificação e a divulgação de informações relevantes à saúde pública, a difusão de medicina tradicional chinesa nesses países e o desenvolvimento de instalações de assistência e produção de insumos para a saúde.

Sob o lema de “ir global”, as ações através da HSR buscam, por fim, uma integração entre as práticas de saúde - da indústria à governança, ao comércio e à educação - através de estratégias que sejam

benéficas para ambos os países mediante relações bilaterais geridas em torno dessa iniciativa de saúde que, por sua vez, dialoga com a diplomacia da saúde chinesa enquanto parte da IBR. Como resultados, foram concluídos até abril de 2019 mais de 50 acordos de cooperação bilateral em saúde, a difusão de centenas de bolsas de especialização para áreas da saúde, beneficiando países da Ásia e da África, além de iniciar contatos para a extensão do programa de ação de distribuições dessas bolsas para expandir suas ações para novas áreas como América Latina e Oriente Médio.

As ações diplomáticas chinesas trouxeram para o escopo da IBR iniciativas já existentes, como a Cruz Vermelha chinesa, e inaugurou outras, como a Brightness Action Program, que atuaram durante os três primeiros anos do programa atendendo países alinhados com a perspectiva da Uma Só China e que aceitavam considerar o ingresso ao programa. São exemplos Mongólia, Quênia, Uganda, Síria e Paquistão - este, devido à alta fragilidade humanitária e o estreitamento das relações entre ele e a China, desenvolveu em 2017 o Corredor de Resgate China-Paquistão (CAO, 2020; RUDOLF, 2023). Outros exemplos de sucesso ocorreram em 2018, quando o país atingiu sua meta de construir 30 centros médicos antes da sua data limite (que era de 2020), e em 2019, período em que conseguiu estabelecer mais de 40 bases internacionais de cooperação em saúde em 35 países participantes da BRI (RUDOLF, 2023).

Comparando as ações chinesas nos níveis de atuação internacional, pode-se notar uma proeminência dos acordos mediante relações bilaterais. Porém, isso não significa que houve poucos sucessos nos níveis regional e multilateral (TANG 2027; CAO, 2020). Ações estratégicas como a China + x foram neste período de grande importância no desenvolvimento do status regional do país: tal projeto ocorre com a formalização de acordos entre o governo chinês e um grupo de Estados, tal como ocorreu nas associações China-ASEAN e China-países africanos (que originou o Fórum de Cooperação China-África - FOCAC - em 2000), além de associações com os Estados da Europa Central e com a Liga Árabe. A cooperação entre esses grupos variou conforme as suas especificidades, mas foram unificados estruturalmente em 2019 através dos propósitos da HSR e se tornaram subfóruns da BRI (RUDOLF, 2023).

No nível multilateral, as ações do governo chinês se deram na defesa da importância da OMS, destacando-se as ostensivas contribuições para a organização e assinando documentos que associavam as estratégias da BRI e da HSR com agências da ONU além da OMS, tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e enfatizando a sua defesa dos valores coletivos de desenvolvimento humano e de proteção aos países mais fragilizados (RUDOLF, 2023). Houve ainda a adesão a propostas de saúde pública mais ousadas e que afetam elementos socioculturais da sua população, como o consumo de tabaco em 2006 (XIAO, 2015).

Apesar da boa vontade expressa, suas contradições não deixaram de ser despercebidas: a crise de desconfiança nas organizações de saúde gerada pela gestão chinesa para com a epidemia de HIV/Aids não foi facilmente superada e eventualmente é lembrada pela comunidade internacional. Além disso, a adoção parcial de certas recomendações relacionadas à saúde pública, mesmo quando o governo teria assinado em acordo com a aplicação da mesma, coloca os demais atores internacionais em dúvida quanto ao cumprimento daquilo que fora acordado. Há de se considerar também a forma como o governo chinês lida com certos problemas de saúde pública que afetam a humanidade e que, por motivos principalmente socioculturais e questões de agenda política, tem seu combate considerado como ineficaz, sendo a prevenção ao suicídio uma delas: mesmo sendo fortes as recomendações para que o país adote as medidas recomendadas pela OMS para lidar com o problema, estudos sobre a questão apontam poucas ações que tratem do problema (CHU, 2018).

## **Conclusão**

Pode-se afirmar que a estratégia diplomática de saúde chinesa durante os anos de 1960 e 2010 cumpriram os objetivos traçados por seu governo: ao compararmos o status do país diante dos demais nas suas esferas de relação, percebemos um notório crescimento de sua relevância tanto em temáticas consideradas comuns ao *hard power* (energia, comércio, segurança) como ao *soft power*, sendo a saúde global um caso de sucesso de prática da diplomacia global de saúde.

Por outro lado, tal trajetória não se desenvolveu livre de complicações: as décadas de 1980 a 2000, período no qual a China optou por focar em outras formas diplomáticas mais relacionadas ao comércio internacional e fase crítica da epidemia de HIV/Aids no mundo, foram uma fase mais amarga para a diplomacia da saúde tanto pelo decréscimo de investimentos por parte do governo quanto pelas diversas acusações e denúncias sobre a omissão de dados e de informações tanto dentro quanto fora de seu território.

A retomada de iniciativas mais expansivas na diplomacia da saúde chinesa ocorreu a partir da posse do atual presidente do país, Xi Jinping, com o lançamento da Belt and Road Initiative e seu desdobramento para as questões da saúde, a Health Silk Road, assim como acordos diversos em outras esferas diplomáticas e que acabavam por se relacionar com iniciativas de saúde pública. A expansão das ações de saúde global chinesas trouxe resultados bastante positivos tanto no status do país nas organizações multilaterais, quanto com países próximos geograficamente, ou ainda aqueles mais distantes, mas que também buscavam desenvolver relações mais positivas com a recente potência internacional.

O que vimos das ações chinesas durante a pandemia de Covid-19 (1919 - 2023) pode, portanto, ser melhor compreendido ao considerarmos a trajetória percorrida pelo país através do desenvolvimento de sua diplomacia da saúde global. O atendimento a diversos países com o envio de insumos médicos como máscaras, a forte reação às acusações (por vezes sinofóbicas) quanto à origem do vírus SARS-CoV-2, as dúvidas por parte de membros da sociedade internacional no que diz respeito à veracidade e transparência dos dados - assim como a resposta incisiva em defesa do governo chinês - e o desenvolvimento célere de pesquisas em busca do desenvolvimento de vacinas contra o vírus e de instalações hospitalares e de fábricas farmacêuticas são alguns dos pontos da história dessa violenta pandemia que teve a China como uma de suas protagonistas - um país experiente na defesa de seus objetivos, com uma trajetória de aprendizado em governança internacional de saúde notável, mas que foi posta em dúvida quanto às suas intenções. Entre desconfianças, rivalidades e amizades, o sucesso da diplomacia da saúde chinesa

antes da pandemia de Covid-19 é um caso notável do poder que ações cooperativas de saúde possuem e oferecem aos países que nelas investem.

## Referências

ADAMS, Vincanne; NOVOTNY, Thomas E.; LESLIE, Hannah. Global health diplomacy. *Medical anthropology*, 2008, 27.4: 315-323.

ASEAN-China. Nanning Declaration On China-ASEAN Health Cooperation and Development, 28 October 2016

BUSS, Paulo Marchiori; FONSECA, Luiz Eduardo. Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho. 2020.

CABESTAN, Jean Pierre: China's response to the 2014–2016 Ebola crisis: Enhancing Africa's soft security under Sino-US competition, 2018.3 in: *China Information* 35(1), p. 3–24.

CAO, Jiahan. Toward a health silk road: China's proposal for global health cooperation. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 2020, 6.01: 19-35.

CHAN, Lai-Ha. China engages global health governance: responsible stakeholder or system-transformer? . Springer, 2011.

CHU, Xin, et al. Assessing the use of media reporting recommendations by the World Health Organization in suicide news published in the most influential media sources in China, 2003–2015. *International journal of environmental research and public health*, 2018, 15.3: 451.

American Enterprise Institute. China global investment tracker, 2023. Acesso em <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

HOSTON, Germaine A. Revolutionary Confucianism? Neo-Confucian Idealism and Modern Chinese Revolutionary Thought. *Political*

Research Quarterly, 2024.

HUANG, Yanzhong. Pursuing Health as Foreign Policy: The Case of China”, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies* 17(1), pp. 105–146, 2010.

KICKBUSCH, I. Global health diplomacy: how foreign policy can influence health. *British Medical Journal*, London, v. 342, p. d3154, 2011.

KICKBUSCH, I.; SZABO, M. M. C. A new governance space for health. *Global Health Action*, London, v. 7, p. 17, 2014.

LAN, Meng. From “Republic” to “Democracy”: The Construction of Chinese Democratic Discourse in the 20th Century—Based on the Analysis of “Research on the History of Ideas”. *International Journal of Languages, Literature and Linguistics*, Vol. 10, No. 1, 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE–MS. Saúde e política externa: os 20 anos da assessoria de assuntos internacionais de saúde (1998-2018). 2018.

NHFPC. Notice of the General Office of the National Health and Family Planning Commission on Printing and Distributing the “Three Year Implementation Plan of the National Health and Family Planning Commission on Promoting the “Belt and Road” Health Exchange and Cooperation (2015–2017)”, National Health Commission of the People’s Republic of China (NHFPC), 23 October 2015.

POMANA, Siosifa. China’s hospital ship visits Tonga amid growing competition in the Pacific. *The Guardian*, 04/08/2023. Acesso em 08/06/2024. Acesso via <https://www.theguardian.com/world/2023/aug/04/china-peace-ark-hospital-ship-tonga-visit-pacific-influence>

RUDOLF, Moritz. The Belt and Road Initiative – Implications for the International Order (Series on China’s Belt and Road Initiative, Volume 14), World Scientific, 2021.

RUDOLF, Moritz. China's global health diplomacy: considering Beijing's far-reaching efforts before and after the emergence of the COVID-19 pandemic. Publishing Department: International Cooperation Division, Asia and Pacific Division. - Bonn : Friedrich Ebert Foundation eV, February 2023.

State Council Information Office - SCIO. Vision And Actions On Jointly Building Silk Road Economic Belt And 21st-Century Maritime Silk Road, March 2015

SIDAWAY, James D.; WOON, Chih Yuan. Chinese narratives on "One Belt, One Road" in geopolitical and imperial contexts. *The Professional Geographer*, 2017, 69.4: 591-603.

TANG, Kun, et al. China's silk road and global health. *The Lancet*, 2017, 390.10112: 2595-2601.

WANG, Chaohua (ed.). *One China, many paths*. Verso, 2003.

WANG, Zheng. The Chinese dream: Concept and context. *Journal of Chinese Political Science*, 2014, 19: 1-13.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, et al. People's Republic of China health system review. *Health systems in transition*, 2015, 5.7.

XIAO, Dan, et al. Implementation of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control in China: an arduous and long-term task. *Cancer*, 2015, 121.S17: 3061-3068.

## 8 | ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

*David Beltrão Simons Tavares De Albuquerque*<sup>166</sup>

### **Introdução**

Gilpin (1987), no clássico manual sobre Economia Política das Relações internacionais, no final do segundo capítulo, apontou para a dificuldade de resolução do dilema entre autonomia doméstica e mercados internacionais, o qual seria essencial para a viabilidade futura da economia de mercado ou capitalista. Ele questionou a dificuldade de conciliar esses dois meios opostos de organizar a economia doméstica. Haveria, nesse sentido, três proposições gerais para os anos posteriores. A primeira é que a distribuição global ou territorial das atividades econômicas seria uma preocupação central da política moderna. A questão fundamental de “quem deve produzir o quê e onde” deveria estar presente nas discussões técnicas sobre comércio, investimento estrangeiro e assuntos monetários. O segundo ponto é que a divisão internacional do trabalho é produto tanto das políticas nacionais, quanto da eficiência relativa entre Estados. O mecanismo de preços opera para transformar as eficiências nacionais e as relações econômicas internacionais no longo prazo. Terceiro, em consequência a essas mudanças e ao crescimento desigual das economias

---

<sup>166</sup> Doutor em Ciência Política (UFPE) com período sanduíche no Latin American Center da Universidade de Oxford (Reino Unido), financiado por meio do Programa Institucional de Internacionalização da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PRINT-CAPES).

nacionais, a estabilidade do mercado internacional ou sistema capitalista ficaria altamente problemática. No final, aponta o autor que a natureza da dinâmica desse sistema prejudicaria os fundamentos políticos sobre os quais ele deveria se apoiar e, assim, levanta a questão crucial de encontrar uma nova liderança política para garantir a sobrevivência de uma ordem econômica internacional liberal (GILPIN, 1987).

Recentemente, Campello e Zucco (2020) analisaram as consequências políticas da vulnerabilidade das economias latino-americanas. Essas, vinculadas à volatilidade econômica, haja vista a dependência nacional dos preços de exportações de produtos primários e da taxa de juros internacionais, repercutiriam politicamente no sucesso dos Presidentes incumbentes. Esses dois fatores, exógenos às políticas econômicas nacionais, premiariam ou condenariam políticos por razões alheias às possibilidades institucionais desses, uma vez que os cidadãos votam majoritariamente com base nos resultados econômicos.

O conceito de Economia Política Internacional abrange a interseção da política e da economia à medida que bens, serviços, dinheiro, pessoas e ideias atravessam as fronteiras (MARLIN-BENNETT; JOHNSON, 2021). Os dois exemplos supracitados mostram a dificuldade histórica da separação entre os fatores internos e externos em análises de Economia Política Internacional.

O objetivo do capítulo, portanto, é examinar alguns dos principais tópicos e trabalhos no estudo da economia política internacional contemporânea em pesquisas recentes. Assim, nesta ordem, três tópicos serão explorados: desigualdade e redistribuição pelo lado da demanda; democratização; desafios da Democracia e do capitalismo. Cada um tem um ou dois livros como referência principal e estão, de certa forma, relacionados. A leitura crítica de trabalhos científicos ajuda os acadêmicos a fugirem um pouco de abstrações e entenderem as dificuldades e preferências da pesquisa prática.

A escolha por apresentar obras ao invés de conceitos de Economia Política Internacional justifica-se pela grande quantidade de manuais existentes na literatura, os quais abordam desde a escola mercantilista e seu sucessor no século XX, o nacionalismo econômico,

passando ao desenvolvimento da tradição liberal da economia política, incluindo a economia política clássica, o keynesianismo, a economia neoclássica e o neoliberalismo, até o estruturalismo, com a escola marxista, e o construtivismo, o feminismo e o pós-colonialismo (BALAAM; DILLMAN, 2018). Opta-se, portanto, pelo pragmatismo dado o número de linhas de um capítulo.<sup>167</sup>

Dessa forma, esses tópicos expõem questões-chave que confrontam a relação entre fatores políticos e econômicos em diferentes países. O objetivo fundamental da leitura desse capítulo, haja vista o tema desta coleção, é ajudar os alunos e acadêmicos a compreenderem os principais debates no campo e a realizarem pesquisas independentes adicionais em qualquer um dos tópicos.

### **Desigualdade e redistribuição pelo lado da demanda**

À medida que a desigualdade aumenta e o descontentamento populista se espalha, as questões de redistribuição estão se tornando cada vez mais centrais para as democracias. É essa realidade que torna tão urgente a investigação do livro de David Rueda e Daniel Stegmueller, *Who Wants What?* (2019). No centro de sua pesquisa, Rueda e Stegmueller procuram entender os fatores que levam a uma divergência nas demandas e nos resultados redistributivos das democracias desenvolvidas do mundo.

A abordagem foca em três fatores como determinantes dessas diferenças: considerações de renda presente e futura tanto para ricos quanto para pobres, as externalidades negativas da desigualdade, principalmente o crime, e as formas como o altruísmo dos ricos é afetado pela heterogeneidade da população. A primeira parte fornecerá um breve resumo do trabalho, seguido de uma análise crítica de seus argumentos. Apesar das conclusões importantes do trabalho, a

---

<sup>167</sup> Como todas as escolhas, há uma arbitrariedade. Há outros assuntos delicados e importantes em Economia Política Internacional. Por exemplo, há quatro áreas acadêmicas em rápida evolução e que provavelmente continuarão a ser de interesse nos próximos anos: China e a transição da ordem mundial neoliberal; economia política global queer; a “precariedade” da força de trabalho global; e o desenvolvimento sustentável (MARLIN-BENNETT; JOHNSON, 2021).

análise de Rueda e Stegmueller é vulnerável a críticas em duas frentes. Primeiro, há críticas a seus dados, com limitações circunscrivendo suas conclusões. Em seguida, há críticas ao seu modelo teórico, haja vista que eles: (1) ignoram aqueles que não estão no topo ou na base da distribuição de renda dos 10%, (2) contam com um modelo limitado de *pocketbook voting*, quando os eleitores punem o incumbente por uma economia em declínio, e (3) usam suposições potencialmente tênues para conectar crime e redistribuição.

Como está implícito no título, a questão empírica que orienta a análise de Rueda e Stegmueller é a divergência nas preferências de redistribuição na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Ao abordar esse problema, Rueda e Stegmueller fornecem um modelo de várias etapas. Sua alegação inicial é que as diferenças nas preferências redistributivas podem ser atribuídas a uma lacuna nas preferências entre ricos e pobres. Por meio do trabalho de Meltzer e Richard (1981), juntamente com a longa linha de literatura sobre mitigação de riscos e seguros (IVERSEN; SOSKICE, 2001), eles argumentam que o autointeresse econômico, determinado pela distância entre renda pessoal e renda média, é o principal determinante dessas preferências. No entanto, em uma versão modificada desses trabalhos anteriores, Rueda e Stegmueller argumentam que esse interesse próprio é moldado tanto pelos níveis de renda atuais quanto pelas expectativas de renda futura, conforme determinado pelo nível educacional e idade. Com base nesse modelo atualizado, Rueda e Stegmueller fazem quatro reivindicações inter-relacionadas. Primeiro, eles argumentam que os ricos (geralmente o 90º percentil de renda sob seu modelo) geralmente desaprovam a redistribuição, enquanto os pobres (geralmente o 10º percentil de renda) geralmente a aprovam. Em segundo lugar, eles argumentam que essas preferências tendem a ser estáveis para os pobres, que são limitados por altos níveis de insegurança econômica e, portanto, priorizam seu próprio interesse financeiro sobre todas as outras considerações. Em contraste, os ricos têm níveis mais altos de segurança e flexibilidade econômica, o que lhes permitem considerar mais fatores de longo prazo, de nível macro e não econômicos na determinação de suas preferências redistributivas.

Com base nesse argumento, Rueda e Stegmueller destacam dois

fatores que podem influenciar as preferências dos ricos. Em primeiro lugar, estão as externalidades negativas produzidas por altos níveis de desigualdade, principalmente, pelo aumento da criminalidade. Rueda e Stegmueller argumentam que os ricos verão a redistribuição como uma solução para o crime e, portanto, apoiarão mais redistribuição em sociedades desiguais. Em segundo lugar, Rueda e Stegmueller argumentam que os ricos serão redistributivos por meio de considerações altruístas, mas que esse altruísmo será limitado pela homogeneidade populacional dos pobres. Em sociedades mais diversas, os ricos mostram menos simpatia pelos pobres, e a redistribuição diminui por sua vez. *Who Wants What?* fornece suporte robusto para cada uma dessas reivindicações usando dados de pesquisa na Europa Ocidental e nos EUA. Com base nesses argumentos, Rueda e Stegmueller concluem mostrando como essas preferências diferentes de redistribuição se traduzem em mudanças reais nos padrões de votação.

Existem várias críticas importantes que podem ser feitas. A primeira foca nas limitações impostas pelo conjunto de dados de Rueda e Stegmueller. Ao longo de seu livro, Rueda e Stegmueller usam os dados do *European Social Survey* (ESS) e do *General Social Survey* (GSS), até 2010 e 2009, respectivamente. Embora esses limites temporais ajudem a fornecer um período econômico mais “estável” para isolar as preferências redistributivas dentro dele, algo que os autores reconhecem, eles têm a desvantagem de excluir grandes mudanças no contexto econômico e político da Europa e dos EUA dos últimos anos. Assim, *Who Wants What?* falha ao não abordar as consequências das recessões de 2008 e de 2011, com seus efeitos subsequentes por meio da austeridade, da crescente desigualdade e na riqueza da classe média, e a crise dos refugiados, com seus efeitos no populismo de extrema-direita, os quais podem ter transformado o pensamento sobre redistribuição (PIKETTY, 2020; JOOPKE, 2021; ALESINA; MIANO; STANTCHEVNA, 2018).

Há críticas importantes ao modelo teórico apresentado por Rueda e Stegmueller. A primeira dessas é a limitação da análise às preferências dos 10% superiores e inferiores da distribuição de renda. A maioria dos modelos teóricos e estatísticos apresentados ao longo

do livro traça uma linha reta entre os pontos de dados para ricos e pobres, agrupando a população entre esses dois grupos (80% da distribuição de renda) em uma linha de tendência linear. Essa decisão é justificada, em parte, pela suposição de que o autointeresse econômico determina previsivelmente as preferências redistributivas.

O modelo de Rueda e Stegmüller permite a incorporação de fatores não econômicos na formação de preferência dos ricos. Dessa forma, vale a pena perguntar se a classe média também está sujeita a considerações não econômicas de forma única quanto aos pobres. Um modelo focado na proteção de status relativo como um objetivo crucial da classe média argumentaria que aqueles que estão entre os 10% inferiores e os 10% superiores da distribuição de renda podem ter preferências redistributivas muito diferentes, não totalmente capturadas pelo modelo de Rueda e Stegmüller.

Uma extensa literatura em psicologia social há muito documenta a importância do status relativo na tomada de decisões políticas (TAJFEL, 1970; BLUMER, 1958). Como esses trabalhos demonstram, as pessoas tendem a se concentrar em sua posição relativa mais do que em sua posição absoluta ao determinar seu lugar nas hierarquias sociais, políticas e econômicas. Além disso, uma infinidade de evidências mostra uma tendência crescente para um pensamento de soma zero entre as comunidades brancas da classe trabalhadora e da classe média nos EUA e na Europa (MCGHEE, 2021; GEST; RENY; MAYER, 2018; FORD; GOODWIN, 2014; MUTZ, 2018).

Sob uma estrutura que focava no status relativo como crucial para determinar o interesse próprio, haveria duas razões principais para acreditar que as preferências dos 80% intermediários da distribuição de renda difeririam daquelas no topo e na base. Primeiro, a segurança trazida por não estar entre os 10% mais pobres da renda pode fornecer espaço econômico suficiente para permitir considerações não econômicas. Há poucos motivos para acreditar que a flexibilidade de considerar coisas além do interesse próprio só se torna possível para os 10% mais ricos da faixa de renda ou apenas para os 10% mais ricos. De fato, uma ampla gama de evidências sociológicas argumenta que a lacuna percebida entre a pobreza “desesperada” e a pobreza “controlável” pode parecer muito grande para aqueles que

experimentam qualquer um deles (DESMOND, 2016).

Assim, mesmo a classe média baixa pode sentir um nível de conforto que permite a consideração de interesses além da renda. Por causa disso, a classe média pode responder com mais virulência às questões da heterogeneidade populacional do que a classe trabalhadora, especialmente se a heterogeneidade populacional for vista como um risco ao seu status. Há evidências para apoiar essa suposição nos EUA e na Europa, incluindo experimentos mostrando alta “aversão ao último lugar” entre aqueles logo acima da linha da pobreza, o que diminuiu significativamente suas preferências redistributivas em comparação com o que os modelos de renda preveriam (KUZIEMKO ET AL., 2013). Evidências de campo mostrando comunidades brancas rejeitando o aumento do financiamento do bem-estar por medo de que isso ajudasse ainda mais seu declínio em relação aos não-brancos (METZL, 2019; MCGHEE, 2021; HOCHSCHILD, 2016); pesquisa de *survey* de que indivíduos brancos que ganham renda suficiente para sair da linha de pobreza mostram um súbito declínio em seu apoio à redistribuição (LUTTMER, 2001); e uma história bem documentada de crescente desigualdade levando a uma maior adoção de um “nacionalismo neoliberal”, o qual se concentra na ética da responsabilidade individual combinada a xenofobia (JOPPKE, 2021). Se esse modelo fosse preciso, esperaríamos que as preferências redistributivas para a classe média caíssem assim que ultrapassassem um certo limiar de pobreza, especialmente em sociedades mais heterogêneas.

Em segundo lugar, a renda mais alta da classe média pode levar a uma maior incerteza se ela será beneficiada ou não pela redistribuição. Se a principal preocupação da classe média é garantir que ela não caia para o nível, ou abaixo desse, da classe trabalhadora, então pode ser um medo razoável (HOSCHSCHILD, 2016; KUZIEMKO ET AL., 2013). Níveis mais altos de desigualdade podem piorar esse problema e diminuir significativamente as preferências redistributivas da classe média. Isso pode ocorrer porque a desigualdade aumenta os riscos do status relativo de alguém, à medida que a mobilidade diminui, fazendo com que a redistribuição ajude outros abaixo de você (GEST, 2016). Esse argumento é apoiado por

amplas evidências que mostram que o aumento da desigualdade corresponde a reduções no apoio redistributivo (IVERSEN; SOSKICE, 2001), bem como o fato de que os níveis de doações de caridade, enquanto parcela da renda, diminuem significativamente depois que as pessoas saem do quintil de renda mais baixo (SAVCHUCK, 2014). Isso modificaria o modelo de Rueda-Stegmueller ao produzir uma diminuição nas preferências redistributivas da classe média, as quais seriam agravadas pela alta desigualdade.

Se esses argumentos forem verdadeiros, isso não apenas significaria que as tendências identificadas por Rueda e Stegmueller ignoram variações importantes nas preferências que ocorrem além dos 10% superiores e inferiores da população, mas também que elas precisam levar em conta mais interação e variação entre desigualdade e heterogeneidade, uma vez que esses dois fatores influenciariam diferentemente a parte inferior, média e superior das faixas de renda.

A segunda crítica ao modelo de Rueda e Stegmueller vem do estágio final de sua análise. Quando os autores se concentram em considerações puramente econômicas e comportamentais como determinantes da escolha do voto, Rueda e Stegmueller negligenciam uma extensa literatura criticando os modelos de *pocketbook voting*. Uma crescente literatura argumenta que as escolhas dos eleitores são moldadas principalmente por considerações de identidade, onde as avaliações econômicas tendem a ser míopes. Assim, a ideia de um eleitor hiper-racional e maximizador de utilidade simplifica muito a questão social (ACHEN; BARTLES, 2016; MASON, 2018; GREEN; PALMQUIST; SCHICKLER, 2002; TABER; LODGE, 2006; GERBER; HUBER, 2010).

Nesse modelo, os eleitores podem apoiar um partido que se alinhe com sua identidade, mesmo que não esteja alinhado com suas preferências redistributivas. Os eleitores identificam uma identidade partidária e desenvolvem fortes lealdades, com base na associação entre comunidade e partido (LUPU, 2012; MASON, 2018; ACHEN; BARTLES, 2016; GREEN; PALMQUIST; SCHICKLER, 2002; EVANS; TILLEY, 2012). Assim, parece haver fortes evidências de que isso está acontecendo nos EUA, onde os eleitores brancos continuaram a apoiar o Partido Republicano haja vista sua plataforma protecionista

branca (KING; SMITH, 2021), embora as políticas econômicas do partido sejam significativamente mais conservadoras do que aquelas defendidas por sua base de eleitores (HACKER; PIERSON, 2018).

Rueda e Stegmueller confiam na suposição de que os eleitores estão perfeitamente informados sobre seu lugar na distribuição de renda e refletirão sobre essa informação em sua escolha de voto, uma suposição posta em dúvida pela proporção extremamente alta de eleitores que se identificam como de classe média apesar dos rendimentos mais baixos (PALUS, 2015). Um modelo de *pocketbooking voting* sobre redistribuição pode, portanto, ser muito simplificado, especialmente para aqueles que não estão na base ou no topo da distribuição de renda.

Finalmente, há uma crítica intuitiva que pode ser feita ao argumento de Rueda e Stegmueller sobre as externalidades negativas de desigualdade, uma versão das “verificações de sanidade” promovidas por estudiosos como Steven Pinker (PINKER, 2012). Embora os autores forneçam um forte suporte empírico para a visão de que a aversão ao crime aumenta a disposição dos ricos de tolerarem a redistribuição, há quatro aspectos dessa afirmação que parecem vulneráveis a críticas lógicas. Por um lado, a ideia de que os ricos podem facilmente e naturalmente identificar implicações de desigualdade em nível macro com suas experiências imediatas com o crime parece potencialmente implausível. Em segundo lugar, os ricos teriam que ver a redistribuição, que depende de um extenso processo de política pública nacional, aprovação democrática e a lenta transformação de comunidades atingidas pela pobreza, como uma solução premente do crime local. A dependência pela punição, policiamento ostensivo e segurança parece mais direta, mais confiável e mais intuitiva. Em terceiro lugar, pode haver uma questão de falsificação de preferências, com os ricos dizendo que apoiam mais a redistribuição em sociedades desiguais para apaziguar os pobres, de maneira semelhante à filantropia, ou ajudar a moralizar sua riqueza excessiva. Finalmente, a natureza episódica de aumentos e reduções no crime torna improvável que os ricos desejem implementar programas redistributivos para combater o crime, quando tais programas podem ser difíceis de reverter ou revogar uma vez que o crime tenha diminuído. O crime

é uma questão do tempo presente, enquanto a redistribuição é uma solução voltada para o futuro. Contar com o último para lidar com o primeiro parece uma aposta perigosa e incerta para comunidades ricas que podem facilmente recorrer a outros métodos de controle do crime.

Apesar dessas críticas, *Who Wants What?* oferece uma contribuição inovadora e importante para a literatura sobre redistribuição por meio de seu foco nas expectativas de renda futura, nos laços do altruísmo com a homogeneidade da população e nos efeitos do crime. Pode nunca haver uma resposta fácil para o motivo pelo qual as preferências redistributivas variam tanto. De toda sorte, *Who Wants What?* oferece um excelente ponto de partida para qualquer análise que pretenda chegar perto.

### **Democratização**

A democratização tem sido um foco crescente da literatura política durante grande parte do século passado. As questões sobre o que constitui a democracia, como a democracia é formada e mantida e quais fatores impedem a democratização para alguns e não para outros têm sido muito contestadas e exploradas. Entre os trabalhos recentes sobre esse tópico, os escritos de Acemoglu e Robinson (doravante AR) em *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006) e Weyland em *Making Waves* (2014) se destacaram como abordagens particularmente influentes sobre o assunto. A estrutura de AR se concentra na racionalidade individual e na busca do autointeresse econômico, enquanto a de Weyland prioriza as falhas da racionalidade humana e o papel das organizações em se ajustar a essas falhas. Ambos, no entanto, oferecem interpretações coerentes e convincentes do processo de democratização durante grande parte dos últimos dois séculos. Esta parte fará uma análise crítica de ambas as obras. Começará com um resumo dos argumentos e premissas centrais de ambos os livros, depois passará para uma discussão das deficiências na abordagem analítica de AR e Weyland. Por fim, concluirá com uma breve discussão sobre se há algo em comum entre esses entendimentos aparentemente opostos das transições democráticas.

Escrito com quase uma década de diferença, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2006) de AR e *Making Waves* (2014) de Weyland fornecem interpretações opostas das forças por trás da democratização. Para começar, AR desenvolve, como Rueda e Stegmüller, em uma adaptação da estrutura de redistribuição de Meltzer-Richard (1981). Seu modelo é baseado em indivíduos estratégicos perseguindo seus próprios interesses. A sociedade política, sob essa concepção, é inerentemente conflituosa e dividida entre uma classe de elites e cidadãos. Os cidadãos querem maior redistribuição e democracia, enquanto as elites querem o contrário. Nesse quadro, o poder é dividido entre os dois grupos, enquanto as elites detêm o monopólio do poder político de jure em uma não democracia, os cidadãos tendem a deter uma grande quantidade de poder de fato, que podem utilizá-lo se superarem o problema de ação coletiva. Em tempos de mobilização de massa, os cidadãos poderiam usar seu poder de fato para exigir concessões redistributivas das elites.

As elites concordarão com essas concessões em vez de arriscar a possibilidade de uma revolução caso uma pretensa supressão seja excessivamente custosa. Como essas concessões não são confiáveis quando as elites mantêm o monopólio do poder *de jure* e podem voltar atrás, os cidadãos exigirão um meio de coerção. Isso assumirá principalmente a forma de democratização, que muda as instituições para garantir que o poder *de jure*, tanto hoje quanto no futuro, seja despojado aos cidadãos, dando-lhes o poder de fazer valer as concessões adquiridas por meio de sua ameaça revolucionária. Assim, a democracia é uma estratégia usada pelas elites para assumir compromissos críveis com uma massa de cidadãos que se mobilizam por reforma ou revolução. Colocado em sua forma mais simples, a estrutura de AR argumenta que a democratização dependerá dos custos relativos da repressão e dos níveis de desigualdade, que se relacionam diretamente com as demandas de redistribuição dos cidadãos e os temores de redistribuição dos ricos. Da mesma forma, a consolidação depende do custo de um golpe e dos níveis de desigualdade, que determinam o grau de oposição da elite à democracia.

Em contraste com o modelo de AR, Weyland extrai da literatura da psicologia cognitiva para explorar as maneiras pelas quais a

racionalidade humana é subvertida pela heurística. A questão central por trás do *Making Waves* é o porquê de as três ondas históricas de democratização terem visto uma relação inversa entre a velocidade de difusão e a taxa de sucesso. Weyland explica esse fenômeno empírico por meio de uma interação entre fatores micro (cognitivos-psicológicos) e macro (organizacionais). Como o autor argumenta, antes do surgimento das organizações de massa, o acesso à informação e os meios de mobilização de massa eram limitados. Quando ocorreram grandes eventos de democratização, a exemplo da fundação da Segunda República Francesa de 1848, atores estrangeiros tomaram conhecimento desses eventos e os usaram como inspiração para mobilizar resistência em massa para regimes não democráticos.

A heurística de disponibilidade e representatividade ajudou a tornar esses exemplos estrangeiros emblemáticos da política doméstica e levou a surtos revolucionários que tinham poucas chances de sucesso. Como resultado, os esforços de democratização foram repentinos, violentos e, em grande parte, malsucedidos. No entanto, essa confiança na racionalidade limitada foi mediada pelo surgimento de organizações de massa como partidos políticos e sindicatos. Weyland argumenta que esses grupos diminuíram o poder da heurística ao fornecer mais informações, responsabilidade, deliberação e experiência.

Eles também forneceram um meio muito mais sustentável de mobilizar grandes grupos de pessoas e mobilizá-los de maneira não violenta. Tudo isso permitiu que os partidos respondessem com mais cuidado à difusão democrática, para aumentar as chances de sucesso, como refletido nas ondas de democratização mais lentas, porém mais frutíferas, após a Primeira Guerra Mundial e a década de 1970. Essas transições foram menos chamativas do que as revoluções e chamaram menos atenção, o que reforçou uma menor dependência de exemplos estrangeiros por parte dos partidos que pressionam pela democracia. Mas o resultado foi uma forma de democratização muito mais estratégica e bem-sucedida do que antes.

Várias críticas podem ser feitas contra a explicação da AR para a democratização, as quais podem ser colocadas sob um único argumento abrangente, qual seja, que AR exclui muitos fatores de seu

modelo. Desde o início, AR defende a parcimônia na explicação da democratização, referindo-se à Navalha de Occam (*Occam's Razor*) ao defender um modelo que simplifica em nome da coerência e da aplicabilidade. Essa escolha confere muita força à análise da AR e permite uma exploração sistemática da democratização extraordinariamente coerente e convincente. A desvantagem inevitável é a exclusão de fatores importantes, alguns dos quais podem ser essenciais para o entendimento completo da democratização. Esse é um problema recorrente nos trabalhos posteriores da dupla.

A primeira dessas exclusões é o fracasso em incorporar qualquer coisa além dos desequilíbrios de poder doméstico em sua conta da democratização. O foco do AR no doméstico e o desrespeito pelo internacional às vezes custam precisão histórica. No capítulo 3, eles se referem ao papel das elites no golpe chileno contra Salvador Allende sem fazer qualquer referência ao papel que a intervenção e os interesses estrangeiros desempenharam na formulação do golpe (KOHLI, 2020). Essa falha específica compartilha uma falha analítica maior de não considerar fatores globais na avaliação da democratização e, ao tentar simplificar, ela distorce.

Conforme destacado por Whitehead (2001), a grande maioria das democracias no mundo surgiu durante ou após a Guerra Fria e foram intimamente moldadas pelo ambiente global em que surgiram, muitas vezes por meio de intervenção direta ou coerção. Com efeito, segundo Whitehead (2001), em todo o mundo apenas seis democracias são anteriores à Guerra Fria, e apenas três têm origens claramente domésticas. Schmitter (2001) baseia-se na análise de Whitehead para delinear quatro fatores internacionais que se mostraram essenciais para a maioria das democratizações, quais sejam, contágio (democratização voluntária unilateral), controle (democratização coercitiva unilateral), consentimento (democratização voluntária multilateral) e contingência (democratização coercitiva multilateral). Esses trabalhos fornecem uma forte base teórica e empírica para avaliar a democratização como um fenômeno internacional, fortemente influenciado por atores externos e poderes hegemônicos, em oposição a um fenômeno puramente doméstico. Ao focar apenas nas influências internas, a análise da AR negligencia esse fator.

A segunda área em que se pode dizer que a análise de AR simplifica exageradamente a divisão da sociedade em um conjunto amplo de “elites” e “cidadãos”, que se opõem uns aos outros quanto à redistribuição. Essa abordagem pode ser criticada em dois aspectos, como uma simplificação excessiva das elites e uma simplificação excessiva dos cidadãos. Para começar com as elites, o influente trabalho de Ansell e Samuels (2014) argumenta que obras como as de AR perdem o papel que a competição entre elites pode desempenhar na condução da democratização. A democratização pode ser estimulada por um desejo de proteger os interesses de propriedade, especialmente entre uma classe média em ascensão, haja vista, por exemplo, incursões de um governo predatório, mais do que um desejo genuíno por redistribuição. Esse argumento se encaixa bem com uma longa linha da literatura de economia política que coloca a proteção dos direitos de propriedade na vanguarda da democratização e do desenvolvimento da capacidade do Estado na Europa (NORTH; THOMAS, 1973). Também evita cair na dependência do Teorema do Eleitor Mediano (MVT), que, apesar de sua parcimônia, tem sofrido ataques crescentes nas últimas décadas por falta de suporte empírico (ANSELL; SAMUELS, 2014; ACHEN; BARTELS, 2016).

O argumento de AR também pode ser criticado como uma simplificação exagerada dos cidadãos, na medida em que quase não inclui nenhuma análise do papel que os partidos e organizações políticas podem desempenhar na formação da política de massa. Aqui, o trabalho de Weyland é crucial. Como este argumenta, os partidos políticos provaram ser essenciais para fornecerem conhecimento e expertise aos movimentos políticos e permitiram uma mobilização de massa mais estrategicamente robusta. Esse argumento apresenta um problema para a análise de AR, no entanto, na medida em que eles argumentam que quando os cidadãos são mais capazes de mobilizar-se contra um governo, as chances de democratização diminuirão, uma vez que a ameaça contínua de revolução pode substituir a mudança institucional como meio de impor o compromisso da elite. Esse argumento parece estar em contraste direto com a realidade empírica delineada por Weyland, que, à medida que os partidos políticos proliferaram, tornaram a mobilização de massa mais fácil e

menos episódica, canalizando-a para instituições formais (tornando os cidadãos “mais organizados e mais poderosos”, para tomar emprestada a linguagem do argumento de AR), o que aumentou significativamente o sucesso da democratização.

Duas críticas importantes também podem ser feitas à análise de Weyland. A primeira e mais simples é que Weyland se baseia em uma análise difícil de provar ou refutar. Embora a psicologia cognitiva tenha uma imensa literatura de suporte por trás do papel que as heurísticas desempenham na formação da racionalidade humana, argumentar que certas heurísticas estavam funcionando em massa em determinados períodos requer uma compreensão das motivações individuais, a qual é elusiva. Weyland tenta superar esse problema contando fortemente com material de fonte primária, por exemplo, delineando as maneiras pelas quais exemplos estrangeiros figuraram no pensamento de proeminentes ativistas e políticos durante cada onda de democratização. Uma questão legítima, assim sendo, é perguntar quantas fontes primárias seriam necessárias para provar efetivamente que as motivações delineadas por Weyland foram a motivação primária para a maioria das pessoas que participaram da contestação do regime. Da mesma forma, quantos relatos diferentes daqueles fornecidos por Weyland teriam que ser fornecidos para mostrar que a hipótese de Weyland está errada? Como é possível saber que, porque um fator aparece nos relatos de eventos de fontes primárias, foi o fator primário que moldou o resultado? Essas são questões inerentes ao tipo de investigação que Weyland empreende e, embora as aborde de frente, elas permanecem como questões persistentes para a validade de suas conclusões.

A segunda crítica a Weyland é que sua análise simplifica demais o papel que os partidos desempenham na democratização. Sob a estrutura de Weyland, os partidos servem como facilitadores essenciais da democracia, traduzindo interesses de massa em instituições mais coerentes, informadas e responsáveis, as quais podem mobilizar estrategicamente reformas por meio de pressão sobre regimes ou negociação com outros partidos. Essa análise não menciona, todavia, a forma como os partidos podem, e muitas vezes têm agido, para subverter a democratização. De fato, Greene (2007) fornece

um relato convincente das maneiras pelas quais os partidos muitas vezes ajudaram regimes autoritários a suprimir a mobilização popular e minar a resistência ao governo. Exemplos como o PRI do México, o DPAR da Malásia e o PAP de Cingapura mostram que os partidos dominantes podem usar recursos em desequilíbrio, para limitar o poder de outros partidos, deixando apenas radicais ideológicos nos grupos de oposição, os quais carecem previsivelmente de apelo generalizado. Esse argumento se encaixa em uma literatura que argumenta que os partidos muitas vezes ajudaram os regimes a mediar conflitos tanto com as elites quanto com o público, suprimindo a democratização (SVOLIK, 2012). De fato, essa crítica é parte de um argumento mais amplo contra a análise de Weyland, de que *Making Waves* negligencia os interesses e considerações das elites e regimes. Ao focar na mobilização popular e nos partidos, a narrativa de Weyland está centrada nos fatores que impulsionam as demandas populares por democracia. Mas, fora de uma breve discussão de como os regimes aprenderam com os erros da França em 1848, Weyland inclui pouca discussão de como os interesses da elite e dos poderes do governo poderiam influenciar o sucesso da democratização. Uma série de trabalhos, incluindo AR (2006), Ansell e Samuels (2014) e Beramendi e Rogers (2022) observaram a importância dos interesses da elite e/ou da competição entre elites na formação de resultados democráticos. E uma linha separada de literatura, incluindo o trabalho de Bellin (2004) sobre o Oriente Médio, argumentou que os recursos do governo e a capacidade repressiva também podem ser cruciais para limitar os impulsos democráticos. Weyland cobre muito ao tentar explicar a relação inversa entre a difusão da democratização e seu sucesso. Ele, não obstante, também negligencia fatores cruciais fora das demandas populares por democracia, que provavelmente são igualmente determinantes.

Apesar de suas abordagens altamente divergentes para explicar a democratização, há algo em comum entre *Making Waves* e *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*? Os leitores podem tirar uma lição comum dos dois livros que os ajudem a explicar o surgimento e a consolidação da democracia? As diferentes premissas sobre as quais esses dois trabalhos constroem suas teorias de democratização

tornam uma tarefa difícil encontrar um terreno comum que não sacrifique a lógica subjacente de seus quadros. No geral, no entanto, há um fio comum entre os argumentos de Weyland e AR que coloca a resistência popular ao autoritarismo na frente e no centro da compreensão das transições de regime. Em ambos os livros, a capacidade do povo de exercer seu poder organizacional de massa, seja em uma tentativa ativa de revolução, seja na ameaça passiva de uma (às vezes acentuada por um partido ou sindicato), está na frente e no centro da explicação do porquê de as elites fazerem concessões para a democracia. Embora os caminhos percorridos por Weyland e AR para essa conclusão sejam divergentes, o poder de fato do povo permanece central para ambos.

### **Desafios da Democracia e do Capitalismo**

A “regressão da democracia” foi notada por muitos cientistas políticos, e há preocupações sobre o presente e o futuro da democracia (DIAMOND, 2011; 2015; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; PRZEWORSKI, 2019). Nessas circunstâncias, esta parte pretende analisar *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century* (2019), de Iversen e Soskice, e *Democratic Capitalism at the Crossroads: Technological Change and the Future of Politics*, de Carles Boix (2019).

Os dois livros não foram necessariamente escritos apenas para elucidar a “regressão da democracia” e as questões tratadas não são as mesmas. No entanto, é muito interessante na trajetória de desenvolvimento da democracia e seu estado atual o debate em torno das partes essenciais da democracia, como as funções, os papéis da democracia e as condições que a sustentam. Ambos os livros compartilham uma base empírica muito robusta para apoiar a teoria.

O foco nas variáveis de cada livro fornece pistas sobre os mecanismos da situação atual da democracia. Eles dão importantes implicações não apenas para a democracia dos países capitalistas avançados, ou seja, a velha democracia, mas também para a relativamente nova democracia dos países emergentes. Isso ocorre porque os dois estudos ocuparam um período histórico relativamente longo e examinaram o desenvolvimento da democracia em cada fase de

mudança, de modo que ela tivesse a amplitude e a profundidade aplicáveis à democracia em geral.

O livro de Carles Boix (2019) é uma análise histórica da relação entre as mudanças tecnológicas e da organização do trabalho desde a primeira revolução industrial até o capitalismo e a democracia contemporâneos. Para tanto, o autor divide o capitalismo em três fases: “Capitalismo de Manchester”, “Capitalismo de Detroit” e “Capitalismo do Vale do Silício”, para lembrar as cidades de origem das inovações técnicas e organizacionais ligadas às grandes revoluções industriais.

O Capitalismo de Manchester exigia trabalhadores não qualificados nas fábricas, os quais eram bastante numerosos (o famoso exército industrial de reserva). O Capitalismo de Manchester foi, de certa forma, servido por sistemas eleitorais, que em grande parte desfavoreceram as classes trabalhadoras e privilegiaram as classes burguesas, uma vez que o sufrágio universal masculino só se generalizou no final do século XIX e início do século XX no Ocidente, trazendo políticas bastante liberais e profundas oposições entre as classes.

Só com o Capitalismo de Detroit, outro nome do fordismo, e a generalização do sufrágio universal após a Primeira Guerra Mundial, é que a situação dos trabalhadores melhoraria. Ao mesmo tempo, os partidos sociais-democratas ganharam peso no Ocidente, levando a uma maior moderação política e proclamando o fim das ideologias; o autor mostra efetivamente que os riscos de “rupturas” democráticas diminuíram à medida que o desenvolvimento econômico progrediu.

O Capitalismo do Vale do Silício, marcado pela generalização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) e pela globalização desde a década de 1990, trouxe novas mudanças nas estruturas de emprego e na organização do trabalho, com a redução da demanda por trabalhadores semiqualeificados em favor de trabalhadores altamente qualificados com salários muito altos, ou cargos que exigem pouca qualificação nos serviços. As mudanças na estrutura do emprego em detrimento dos operários levaram politicamente ao seu descontentamento com os partidos sociais-democratas, ao aumento

da abstenção eleitoral e ascensão dos partidos populistas<sup>168</sup>.

Por fim, analisando as possíveis consequências da automação sobre a polarização de classes e os riscos de a democracia ser capturada por altas rendas, ele coloca em perspectiva o risco de ruptura revolucionária devido ao aumento do padrão de vida, o qual ele mostrou anteriormente ter limitado os riscos revolucionários. O final do livro discute as vantagens e desvantagens de diferentes medidas, como a socialização do capital, a melhoria do sistema educacional ou a renda universal como resposta à automação.

Iversen e Soskice (2019) colocam no centro da análise a relação complementar entre o sistema capitalista e o sistema democrático dos países desenvolvidos e a resiliência da democracia nesses países para explicar a prosperidade econômica. Eles se opõem ao debate sobre a “regressão da democracia” e argumentam que a democracia nos países capitalistas avançados está interconectada com o capitalismo avançado. A chave aqui é a simbiose entre capitalismo avançado e democracia, conforme desenvolvido inicialmente por Hall e Soskice (2001).

O modelo de economia política com essas características é o das “democracias capitalistas avançadas (ACD)”. Especificamente, os movimentos de economia política na ACD são os seguintes. A estrutura democrática permite que uma política reflita a preferência da classe média, que são os eleitores decisivos. Essa classe média é uma nova classe média com alto grau de educação que se beneficiou do desenvolvimento da economia do conhecimento (*knowledge economy*). Pelas suas características, essa classe busca aumentar seus lucros fomentando ainda mais a economia do conhecimento. Tal comportamento é apoiado por aqueles que buscam ingressar nessa hierarquia ampliando a educação de seus filhos e por aqueles do setor de serviços que se beneficiam do capitalismo avançado. O tamanho dessas pessoas que apoiam o capitalismo avançado é grande o suficiente na ACD e, com esse apoio, a relação simbiótica entre democracia e capitalismo avançado é mantida.

---

168 O autor não define claramente o populismo, mas pode ser considerado como antielitista e antipluralista (MÜLLER, 2016).

Por outro lado, com o desenvolvimento da economia do conhecimento, diminuiu o número de empregos de classe média que estavam no centro da velha sociedade fordista (Detroit na expressão de Boix), e uma nova economia de uma nova classe média com habilidades superiores nasceu. Essa é a essência do problema do populismo. O perdedor, a antiga classe média, se opõe aos imigrantes que supostamente roubam seus empregos e bem-estar social e não tem simpatia pelos pobres. Essas pessoas se tornaram os portadores do populismo com reivindicações anti-elite, anti-imigrante e anti-cosmopolita. No entanto, o livro argumenta que o populismo não ameaça a ACD. Eles veem que é possível reduzir o populismo expandindo as oportunidades em educação.

A teoria geral do livro consiste em (1) estrutura econômica (principalmente a economia do conhecimento nos tempos modernos), (2) capitalismo avançado e democracia e (3) o antigo e o novo status de classe média (quer sejam ou não eleitores decisivos). A estabilidade da DCA é reivindicada como uma situação derivada desses fatores. A importância do livro é enfatizar o sistema e o detentor do direito de voto decisivo como fatores centrais, ao contrário de Boix, que foi explicado exclusivamente a partir da estrutura. Entre eles, o sistema democrático é o pilar mais importante que sustenta o todo. As inter-relações dos três fatores acima mostram que a estrutura institucional dá origem a eleitores decisivos, sendo a estrutura afetada de acordo com suas preferências.

Ambos os estudos enfatizam a importância da estrutura socioeconômica. Os termos que descrevem a atual sociedade capitalista avançada, como “Vale do Silício”, “Economia do Conhecimento” e “Sociedade Pós-Industrializada” significam basicamente o mesmo tipo de socioeconomia.

As diferentes variáveis independentes apontadas, no entanto, para explicar os movimentos como mudanças na estrutura socioeconômica, mudanças no eixo de oposição e ocorrência de populismo são estrutura (Boix) e instituição (Iversen e Soskice). Essa diferença vai além de simplesmente apontar causas diferentes, e a diferença de causa representa a compreensão essencial dos mecanismos causais.

A diferença mais significativa é como uma relação causal

unidirecional em que a política muda sob a influência de fatores exógenos, ou por um mecanismo endógeno em que fatores relacionados à economia política se influenciam mutuamente. Boix assume uma relação causal unidirecional, e Iversen e Soskice os veem como mecanismos endógenos. Isso dará diferentes implicações para o desenvolvimento e a estabilidade da democracia.

O entendimento de Boix começa com a inovação tecnológica. É uma variável totalmente independente. Essa inovação tecnológica provoca mudanças na estrutura econômica, que por sua vez provoca mudanças nas características das classes sociais e nas relações entre classes e o conflito de interesses que surge determina o estado do sistema político. A lógica é simples e fácil de entender.

Em contraste, Iversen e Soskice assumem um mecanismo endógeno: a resiliência e a prosperidade da ACD são produzidas pela própria ACD. É o chamado equilíbrio no qual os sistemas envolvidos são complementares e o jogador principal não tem incentivo para se retirar da ACD. Mudanças não são facilmente esperadas, e isso é essencialmente diferente de entender as características do mecanismo como uma relação causal unidirecional.

A classe média altamente educada que mais se beneficia na economia do conhecimento é decisiva no sistema democrático, apoiando aqueles que esperam mobilidade social por meio da educação e os que se beneficiam indiretamente da economia do conhecimento. Portanto, as políticas adotadas ali promoverão a economia do conhecimento e beneficiarão ainda mais esse grupo altamente educado. Enquanto esse processo continuar, essas camadas não terão incentivo para deixar a estrutura. Como resultado desse processo, a ACD é aprimorada e mantida. Claro, existe uma premissa que possibilita tal mecanismo. Como mencionado acima, é a capacidade da nação de implementar políticas, a rede de engenheiros e empresas e seu contato próximo com áreas específicas. No entanto, se essas suposições não mudarem, a ACD será mantida em equilíbrio.

Ambos os estudos reconhecem que a desigualdade de renda está aumentando. Parece que o entendimento de que o aumento da desigualdade de renda tem levado a divisões políticas na sociedade e que causa desestabilização da democracia, incluindo a emergência

do populismo, é geralmente aceito. Com efeito, o desempenho econômico desempenha um papel essencial no nível de satisfação dos cidadãos com a democracia (LAGOS, 2001; ARMINGEON; GUTHMANN, 2014). No entanto, para eliminar a divisão política, seria necessário conter o aumento da desigualdade de renda, e o único meio concebível é a política de redistribuição.

Boix procede com uma discussão que é mais consistente com essa lógica. Embora ele admita que há limites como isso pode ser feito, ele levanta o tratamento proativo de assalariados de baixa renda, como o fornecimento de amplas oportunidades educacionais, compensação para os desempregados e fornecimento de uma renda básica, como questões políticas importantes. Portanto, a importância da redistribuição é um pré-requisito. Em primeiro lugar, no entendimento do neoestruturalismo, que inclui Boix (2003), a desigualdade de renda é considerada a variável mais importante na determinação da escolha do sistema político. No entanto, Boix também reconhece que a democracia nos países desenvolvidos convive com a desigualdade de renda. Vemos a democracia em uma situação em que a política se tornou muito cara e a influência dos ricos se reflete amplamente na política. Nessas circunstâncias, a participação política dos grupos de baixa renda diminuiu, o que leva a cortes de impostos e recessão na previdência social.

Além disso, alguns autores afirmam que a ordem política, o crescimento e a desigualdade foram moldados por fatores econômicos e militares, enquanto as instituições desempenhariam um papel nesse quadro mais limitado. (BOIX, 2015; SCHEVE; STAVASAGE, 2017). Adicionalmente, Milanović (2019) aponta que uma falha sistêmica e não conjuntural do capitalismo liberal meritocrático, nesse sentido, é que a renda do capital é altamente concentrada e recebida principalmente pelos ricos. O objetivo de investir no controle político, portanto, é realizado não apenas para melhorar o poder econômico contemporâneo da classe dominante, mas para garantir seu domínio ao longo do tempo. Por ser a ética definida apenas pelo arcabouço legal existente, a visão amoral da vida permite que essa classe média mantenha e reforce sua posição dentro dos limites da lei. O autor, por exemplo, apresenta o termo *Homoploutia*, onde membros da classe

dominante combinam alta renda do trabalho e do capital, o que favorece a desigualdade de longo prazo, em um contexto de fracasso do capitalismo liberal meritocrático como sistema socioeconômico.

Em contraste, Iversen e Soskice apontam, em primeiro lugar, que a redistribuição não é uma questão importante na democracia atual. Eles veem que a crescente desigualdade de renda na ACD se deve ao aumento da riqueza dos extremamente ricos e à lenta redistribuição para os pobres. O eleitor decisivo, a nova classe média, afirma o *status quo*, pois os extremamente ricos se beneficiarão da economia do conhecimento, mesmo que acumulem mais riqueza nessa. Em relação à redistribuição aos pobres, mesmo a velha classe média decadente considera essas classes sociais como “pobres indignos” (sem esforços de autoajuda) e precisa ser redistribuída. Como a pobreza absoluta desapareceu e pelo menos não está em um nível que ameace a sobrevivência, eles acreditam que a desigualdade de renda em si não será um problema que abalará a ACD.

No entanto, o declínio da mobilidade social é considerado um problema grave. Mesmo que não pertençam a tal classe social no momento, existe a expectativa de que outras classes futuramente possam ingressar no grupo dos trabalhadores altamente qualificados por meio da educação, por isso a preferência pelas ACD é compartilhada com outras classes sociais. Se a mobilidade social declina e não há esperança de subir na hierarquia, a preferência por trabalhadores altamente qualificados na estratificação social será endossada apenas por um número limitado de pessoas naquele estrato e a maioria no sistema democrático.

No que diz respeito aos dois estudos, o entendimento de que o problema da desigualdade de renda deve ou pode ser resolvido está se esvaindo, e a redistribuição está fora da questão central. Nesse ínterim, estão de acordo com o fim da era do conflito ideológico esquerda-direita e o recuo significativo dos partidos sociais-democratas.

A industrialização criou um sistema partidário centrado no conflito entre partidos sociais-democratas e partidos conservadores. Na era da produção em massa que se seguiu, à medida que a renda das pessoas aumentava e a desigualdade de renda diminuía, Boix aponta que ocorreu uma convergência baseada em políticas. No entanto, na

nova sociedade do tipo do Vale do Silício, a base desse sistema partidário mudou significativamente.

Os dois livros acreditam que a transformação da estrutura econômica levou ao enfraquecimento do sistema partidário existente porque as mudanças na estrutura econômica tornaram impossíveis para os partidos tradicionais atender às demandas de seus apoiadores. Embora o mecanismo não seja detalhado, dados empíricos revelam uma crescente desconfiança nos partidos políticos existentes e até na política. Por exemplo, Norris e Inglehart (2019) preocupam-se com a origem dessa nova onda populista, enfatizando que surgiram divisões de coortes culturais em oposição a divisões econômicas à esquerda e à direita.

Existem várias maneiras de explicar isso, mas não há dúvida de que o enfraquecimento dos partidos existentes e a transformação do sistema partidário estão ligados ao crescente populismo. Levitsky e Ziblatt (2018) tomam o exemplo dos Estados Unidos e dizem que o enfraquecimento da disciplina partidária criou uma crise da democracia. Rosenbluth e Shapiro (2018) também têm dois grandes sistemas partidários que permitem que os líderes partidários exerçam forte disciplina. É essencial para o funcionamento responsável da democracia. Przeworski (2019) cita a erosão do sistema partidário tradicional como um dos fenômenos da crise democrática. Não seria tão argumentado que a competição estável por partidos disciplinados traria estabilidade na democracia. Então, devemos promover novamente a institucionalização do sistema partidário e reviver os partidos políticos existentes? Será uma forma de eliminar a desconfiança política e o populismo?

Partidos e lideranças populistas podem usar a tecnologia para se promover a baixo custo e ampliar seu apoio por meio de campanhas do tipo movimento social, mesmo que não tenham uma organização partidária bem desenvolvida. É difícil institucionalizar o sistema partidário à medida que o funcionamento dos partidos políticos se deteriora e a estratégia de manter uma democracia estável por meio dele está se tornando irrealista. No entanto, é importante deixar claro desde o início que os populistas não são necessariamente antidemocráticos. Eles são, no entanto, anti-instituições (PRZEWORSKI, 2019).

Os dois estudos apresentados neste capítulo não fazem essa afirmação. Em vez disso, observando a história do enfraquecimento dos partidos políticos existentes, as discussões avançam com a premissa de que será difícil reanimá-los. É irreversível que o sistema partidário institucionalizado na era do conflito ideológico esquerda-direita fraqueje na nova estrutura econômica. Além disso, considerando a função dos partidos políticos, por exemplo, a mobilização política na economia do conhecimento é baseada na tecnologia de informação e comunicação ali desenvolvida e há menos espaço para o tipo de mobilização que depende da organização de partidos políticos como no passado.

Estes estudos podem ser considerados como o culminar dos estudos dos autores sobre a democracia utilizando os quadros teóricos cultivados em estudos anteriores. Eles examinam o caminho da história de longo prazo em pesquisas em larga escala e incluem uma análise abrangente da democracia, incluindo mudanças na estrutura socioeconômica, relações mútuas entre classes sociais, mudanças nos sistemas partidários e o fenômeno do populismo.

Os dois livros não apenas explicam o estado atual da democracia, mas também diferem nos tipos de mecanismos causais, com diferentes variáveis independentes: estrutura (Boix) e instituição (Iversen e Soskice). Além disso, há uma diferença entre ser entendido por uma relação causal de mão única e ser compreendido por um equilíbrio de mecanismo endógeno. Essa diferença no mecanismo também influencia como a estabilidade da democracia é vista, dando diferentes implicações para as democracias emergentes.

## **Conclusão**

O capítulo visa apresentar aos alunos, os quais podem não ter tido nenhuma oportunidade anterior de estudo sistemático da Economia Política Internacional, a literatura acadêmica de ponta sobre o assunto. Por meio da leitura, redação de artigos para discussão e engajamento crítico, os alunos desenvolverão as habilidades analíticas relevantes para entender as relações que afetam as preferências individuais, as instituições políticas e econômicas e os resultados das políticas. Esses foram expostos a muitas das principais questões que

confrontam a relação entre fatores políticos e econômicos em diferentes países. O capítulo foi elaborado para promover o envolvimento do acadêmico com várias das abordagens conceituais e métodos de pesquisa mais importantes usados por estudiosos no estudo da economia política internacional. A esperança é que sua leitura ajudará os alunos a compreenderem os principais debates nesse campo e a realizar pesquisas independentes adicionais em qualquer um dos tópicos.

Os três temas abordados nesse capítulo descrevem basicamente a complicada relação entre a democracia e o capitalismo atual, haja vista a crescente concentração de renda e a contínua hierarquização das relações socioeconômicas. Movimentos antiausteridade em muitos países, marchas pelos direitos das mulheres e justiça racial e protestos contra o autoritarismo fazem recordar a importância dos valores na economia política global. Historicamente, essas lutas ocorreram principalmente por meio da ação coletiva de partidos políticos, sindicatos e movimentos, mas mudanças significativas nos últimos anos mudaram essas organizações. A crescente desigualdade já limita a mobilidade social e mina a legitimidade da democracia. Não à toa há a ascensão do populismo. Além disso, a sociedade moderna estará sujeita a crises mais graves, a menos que consiga reverter a tendência à precariedade no emprego, na velhice e na educação. Nenhuma dessas mudanças ocorrerá sem conflitos político-econômicos de caráter nacional e internacional (BALAAM; DILLMAN, 2018).

## Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A.. **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ACHEN, C.; BARTELS, L. M.. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

ALESINA, A.; MIANO, A.; STANTCHEVNA, S.. *Immigration and*

*Redistribution. NBER Working Paper, n. 24733, p. 1-47, Jun. 2018.*

ANSELL, B.; SAMUELS, D.. **Inequality and Democratization: An Elite Competition Approach**. New York: Cambridge University Press, 2014.

ARMINGEON, K.; GUTHMANN, K.. Democracy in Crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007-2011. **European Journal of Political Research**, V. 53, n.3, p. 423-442, 2014.

BALAAM, D.N.; DILLMAN, B. *Introduction to International Political Economy*. 7<sup>a</sup> ed. New York: Routledge, 2018.

BELLIN, Eva. The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective. **Comparative Politics**, V. 36, n.2, p. 139-57, 2004.

BERAMENDI, P.; ROGERS, M.. **Geography, Capacity, and Inequality: Spatial Inequality (Elements in Political Economy)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

BLUMER, H. Race Prejudice as a Sense of Group Position. **The Pacific Sociological Review**, V. 1, n. 1, p. 3-7, 1958.

BOIX, C.. **Democracy and Redistribution**. New York: Cambridge University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. **Political Order and Inequality: Their Foundations and Their Consequences for Human Welfare**. New York: Cambridge University Press, 2015.

\_\_\_\_\_. **Democratic Capitalism at the Crossroads: Technological Change and the Future of Politics**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2019.

CAMPELLO, D.; ZUCCO, C... *The Volatility Curse: Exogenous Shocks*

*and Representation in Resource-Rich Democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.*

DIAMOND, L.. The Democratic Recession: Before and after the Financial Crisis. In BIRDSALL, N.; FUKUYAMA, F. (Ed.). **New Ideas on Development after the Financial Crisis**, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011, p. 240-259.

\_\_\_\_\_. Facing Up to the Democratic Recession. **Journal of Democracy**, V. 26, n.1, p. 141-155, 2015.

EVANS, G.; TILLEY, J.. The Depoliticization of Inequality and Redistribution: Explaining the Decline of Class Voting.” **The Journal of Politics**, v. 74, n. 4, P. 963-976, 2012.

FORD, R. A.; GOODWIN, M. J.. **Revolt on the Right: Explaining Support for the Radical Right in Britain**. London: Routledge, 2014.

GERBER, A.S.; HUBER, G. A.. Partisanship, Political Control, and Economic Assessment. **American Journal of Political Science**, V. 54, n. 1, p. 153-73, 2010.

GEST, J. **The New Minority: White Working-Class Politics in an Age of Immigration and Inequality**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GEST, J.; RENY, T.; MAYER, J.. Roots of the Radical Right: Nostalgic Deprivation in the United States and Britain. **Comparative Political Studies**, V. 51, n. 13, p. 1694-1719, 2018.

GILPIN, R. *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Princeton, 1987.

GREEN, D.; PALMQUIST, B.; SCHICKLER, E.. **Partisan Hearts and Minds: Political Parties and the Social Identities of Voters**. New Haven: Yale University Press, 2002.

GREENE, K. F. **Why Dominant Parties Lose: Mexico's**

**Democratization in Comparative Perspective.** New York: Cambridge University Press, 2007.

HACKER, J.; PIERSON, P. **Let Them Eat Tweets: How the Right Rules in an Age of Extreme Inequality.** New York: Liveright, 2020.

HOCHSCHILD, A. R.. **Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right.** New York: New Press, 2016.

IVERSEN, T.; SOSKICE, D.. An Asset Theory of Social Policy Preferences. **American Political Science Review**, V. 95, n. 4, p. 875-893, 2001.

\_\_\_\_\_. **Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century.** Princeton: Princeton University Press, 2019.

JOPPKE, C.. **Neoliberal Nationalism: Immigration and the Rise of the Populist Right.** Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

KING, D.; SMITH, R. M.. White Protectionism in America. **Perspectives on Politics**, V. 19, n. 2, p. 1-19, 2020.

KOHLI, A.. **Imperialism and the Developing World: How Britain and the United States Shaped the Global Periphery.** Oxford: Oxford University Press, 2020.

KUZIEMKO ET AL.. Last Place Aversion': Evidence and Redistributive Implications. **The Quarterly Journal of Economics**, V. 129, n. 1, p. 105-149, 2014.

LAGOS, M.. Between stability and crisis in Latin America. **Journal of Democracy**, V.12, n.1, p. 137-145, 2001.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D.. **How Democracies Die.** London: Viking, 2018.

LUTTMER, E.F.P. Group Loyalty and the Taste for Redistribution. **Journal of Political Economy**, V. 109, n. 3, p. 6-27, 2001.

MARLIN-BENNETT, R.; JOHNSON, D.. *International Political Economy: Overview and Conceptualization*. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 22 de jan. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.239>>. Acesso em: 01 de fev. 2023.

MASON, L.. **Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity**. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

MCGHEE, H. **The Sum of Us: What Racism Costs Everyone and How We Can Prosper Together**. New York: One World Press, 2021.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. **Journal of Political Economy**, V. 89, n. 5, p. 914-927, 1981.

METZL, J. M. **Dying of Whiteness: How the Politics of Racial Resentment is Killing America's Heartland**. New York: Basic Books, 2019.

MILANOVIĆ, B.. **Capitalism, Alone: the future of the System That Rules the World**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2019.

MUTZ, D.. Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote. **PNAS**, V. 115, no. 9, p. 4330-4339, 2018.

MÜLLER, J.-W.. **What Is Populism?** Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2016.

NORRIS, P.; INGLEHART, R.. **Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

NORTH, D. C.; THOMAS, R. P. **The Rise of the Western World: A New Economic History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

PALUS, S.. Nine Out of Ten Americans Consider Themselves Middle Class. **Smithsonian Magazine**, 13 de abril de 2015. *Disponível em:* <<https://www.smithsonianmag.com/smart-news/nine-out-10-americans-considerthemselves-middle-class-180954970/>>. Acesso em: 01 de fev. 2023.

PIKETTY, T. **Capital and Ideology**. Cambridge: Belknap Press, 2020.

PRZEWORSKI, A.. **Crises of Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2019.

ROSENBLUTH, F. M.; SHAPIRO, I.. **Responsible Parties: Saving Democracy from Itself**. New Haven: Yale University Press, 2018.

RUEDA, D.; STEGMUELLER, D.. **Who Wants What? Redistribution Preferences in Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

SAVCHUK, K.. Wealthy Americans Are Giving Less of Their Incomes to Charity, While Poor Are Donating More. **Forbes**, 6 de out. 2014. *Disponível em:* <https://www.forbes.com/sites/katiasavchuk/2014/10/06/wealthyamericans-are-giving-less-of-their-incomes-to-charity-while-poor-are-donatingmore/?sh=706314861264>.> Acesso em: 01 de fev. 2023.

SCHEVE, K.; STASAVAGE, D.. Wealth inequality and democracy. **Annual Review of Political Science** 2017, V. 20, p. 451–468, 2017.

SCHMITTER, P.. The Influence of the International Context Upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies. In WHITEHEAD, L. (Ed.). **The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas**, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 26-50.

SVOLIK, M. W. **The Politics of Authoritarian Rule**. New York: Cambridge University Press, 2012.

TABER, C. S.; LODGE, M.. Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs. **American Journal of Political Science**, V. 50, n. 3, p. 755-769, 2006.

TAJFEL, H.. Experiments in Intergroup Discrimination. **Scientific American**, V. 223, n. 5, p. 96-103, 1970.

WEYLAND, K. G.. **Making Waves: Democratic Contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

WHITEHEAD, L.. Three International Dimensions of Democratization. In WHITEHEAD, L. (Ed.). **The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas**, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 1-24.

# 9 | DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E PRIVATIZAÇÃO DA SEGURANÇA: AS EMPRESAS PRIVADAS MILITARES NO CONTEXTO DA GUERRA AO TERROR

*Alice Amélia Araújo Teixeira e Silva*<sup>169</sup>  
*Johny Santana de Araújo*<sup>170</sup>

## **Introdução**

Após os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, a então administração do Presidente George W. Bush tornou evidente que as atitudes dos Estados Unidos teriam caráter global e assim declararam uma guerra contra o terrorismo. Essa escolha de ação política externa guiou o país durante os próximos anos e gerou altos custos financeiros e pessoais com as tropas dos exércitos americanos.

Nesse contexto, e sob o panorama das “novas guerras” destacam-se as Empresas Privadas Militares (EPMs). Essas são basicamente

---

169 Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Bolsista da CAPES – Centro de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

170 Professor do Departamento de História DH da Universidade Federal do Piauí (UFPI), do Programa de Pós-graduação em História do Brasil PPGHB, e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política PPGCP, ambos na mesma universidade. É socio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), e membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Pesquisa e escreve sobre guerras e conflitos contemporâneos.

empresas que oferecem serviços de segurança ao redor de todo o mundo, e eram utilizadas anteriormente. Porém, na Guerra ao Terror, tiveram um incremento muito forte, devido à presença dos Estados Unidos inicialmente no Afeganistão e posteriormente no Iraque. Contudo, ainda existem muitos questionamentos quanto à atuação dessas empresas e que serviços elas prestam, sendo apontadas diversas denúncias de violação de direitos humanos em campo, assim como de tráfico de mulheres e crianças por parte de funcionários da empresa, estando em países em conflito. Aqui, haverá especial destaque para o caso da Praça Nisour, durante a invasão do Iraque.

Não existe regulamentação específica para tais corporações e assim, por essas atuarem em situações de conflitos armados, faz-se necessário o estudo do Direito Internacional Humanitário (DIH) para entender como abordar tais denúncias. Esse é o direito responsável por legislar e regulamentar sobre as ações que acontecem durante a guerra, em conflitos armados.

Perante isso, neste artigo busca-se entender como ocorre a participação das Empresas Militares Privadas pós 11 de setembro em áreas de guerra, principalmente quando contratadas pelos Estados Unidos, evidenciando o caso da invasão do Iraque e o incidente da Praça Nisour. Desse modo, procura-se estabelecer como se explica o seu papel fundamental na Guerra ao Terror.

### **Direito Internacional Humanitário**

No contexto do Direito Internacional, ocorreu a construção de um sistema internacional de proteção de direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial, pois provou-se ser necessário o estabelecimento de normas reguladoras – de modo que existisse um padrão mínimo humanitário (LUQUINI, 2003). Destaca-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada em 1948, e as Convenções de Genebra.

As Convenções de Genebra constituem o Direito Internacional Humanitário e definem as regras a serem seguidas em caso de conflitos armados ou situações de guerra. Essas convenções e seus protocolos adicionais estabelecem garantias para proteger tantos civis quanto militares em tempos de guerra, sendo assim de importância

inestimável para a efetivação de direitos fundamentais. Nesses termos, o Direito Internacional Humanitário corresponde ao:

Corpo de normas internacionais especificamente destinado a ser aplicado, nos conflitos armados, internacionais ou não, e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de eleger livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, protegendo as pessoas e os bens afetados pelo conflito. (Luquini, 2003, p.128)

Tendo isso como base, a principal problemática das EMPs e do DIH é em relação à legalidade e o campo em que se encontra a atuação dessas empresas – como é feita a fiscalização ou quem julga essas corporações? Isso se justifica porque, diferentemente dos combatentes usuais de guerra, neste caso, trata-se de civis em campo de batalha – conforme será discutido ao longo do artigo.

### **Empresas Militares Privadas**

As Empresas Militares Privadas (EPMs) são empresas que fornecem serviços de segurança em geral e estão presentes em todo o mundo, representando um grande mercado. Entre os serviços prestados por estas, estão treinamento militar, logística, planejamento de operações, inteligência, antiterrorismo e administração (NYATI, 2020).

No contexto histórico, desde o século XIII, já existiam grupos organizados que ofereciam serviços militares, fossem soldados privados estrangeiros, companhias ou mercenários. Isso mudou depois da Paz de Westfália, em 1648, ao ser estabelecido o princípio da soberania estatal, episódio em que se instituíram os exércitos estatais, como é preceituado por Singer (apud COSTA, 2012). Tal cenário foi perpetuado no século XX, por meio da formação do Estado-nação e a reafirmação do monopólio da violência pelo estado.

Ao trazer o contexto histórico da existência de companhias militares privadas, Costa (2012) ressalta um ponto importante, que é a diferenciação das companhias para mercenários:

Apesar da coexistência de mercenários e companhias militares privadas na história da humanidade, os dois não se confundem. O que difere as companhias militares privadas dos mercenários (indivíduos com organização ad hoc, motivados pelo ganho, subservientes a um só cliente) é o grau de organização que define sua coesão e disciplina e a forma como esta organização disponibiliza seus serviços num mercado aberto e competitivo. (Costa, 2012, p. 5-6).

No final da década de 1980 e 1990, no pós Guerra Fria, as primeiras empresas ganharam destaque, mas já vinham sendo utilizadas em estados africanos ao longo do período de descolonização. Essa movimentação ocorreu devido à retirada da influência e patrocínio das potências EUA e URSS nos países que eram intitulados de “países de terceiro humano”, de modo que alimentou instabilidade política nessas nações (PIMENTEL, 2013):

Como já foi dito acima, o uso das empresas privadas de segurança tem crescido continuamente desde o início de 1990. Por exemplo, durante a Guerra do Golfo, a proporção de soldados das empresas de segurança privada foi de 1 soldado privado para cada 50 soldados militares; hoje, essa relação se aproxima de 1 para 7 (Cohen, Kıpçü, 2005, p.41 apud. Oliveira, 2016)

Diante disso, apresenta-se aqui o conceito de Valença (2009) sobre as novas guerras. Essas ocorrem em países que têm conflitos étnicos e estados instáveis, com a presença de guerrilhas – assim retornamos à discussão do monopólio da violência pelo estado - questão fundamental que auxilia a compreensão do fenômeno que são as EMPs na atualidade.

As guerras tradicionais eram caracterizadas pelo monopólio da violência pelo estado e a presença de somente militares no campo de

batalha. Já nas novas guerras, conforme Valença (2009) é apresentada a presença de civis nas batalhas, principalmente pelas guerrilhas e, assim, o estado perde o monopólio da violência. Isso estado vai permitir uma movimentação no sentido de abrandar a presença de civis em conflitos armados, facilitando ao longo dos anos o aumento da presença das empresas militares privadas – as quais são as novas demandas relacionadas à segurança.

Desse modo, evidencia-se o papel dos Estados Unidos nesse movimento de crescimento da contratação das EMPs, a partir da Guerra do Golfo. Mas esse movimento ganha força a partir dos ataques terroristas do 11 de setembro. Ao longo dos anos, estabelece-se então o fenômeno da terceirização da guerra. Nesse sentido, Estapà (2010) aponta algumas razões para essa tendência de proliferação das EMPs:

1) A onda generalizada de privatizações no setor público, assim como a redução do Estado. Isso decorre da busca por maior eficácia econômica nos anos 1990, principalmente pelo avanço do pensamento liberal;

2) Disponibilidade de armamento e de mão de obra militar qualificada e desempregada, como resultado do fim da Guerra Fria;

3) A missão dos exércitos deixa de ter como base a defesa nacional e vai atuar em conflitos internacionais, que nem sempre estavam ligados aos interesses nacionais. Destaca-se que essas missões são custosas em termos políticos, devido às perdas de soldados nacionais.

4) Êxito das empresas. Estapà (2010) cita como exemplo disso, Serra Leoa: “*en Sierra Leona (1995), la empresa sudafricana Executive Outcomes logró en pocos meses que las fuerzas rebeldes del Frente Revolucionario Unido, que tenían cercada la capital, se replegaran cien kilómetros al interior.*”<sup>171</sup>(p.4)

Importante pontuar que essas empresas são multinacionais,

---

171 Em tradução livre: “Em Serra Leoa (1995), a empresa sul-africana Executive Outcomes conseguiu, em poucos meses, forçar as forças rebeldes da Frente Revolucionária Unida, que tinham cercado a capital, a recuar cem quilômetros para o interior.”

negócios clássicos, que visam unicamente ao lucro. Oliveira (2016), por sua vez, cita a movimentação de 100 bilhões de dólares por ano, tratando-se, então, de um ramo extremamente lucrativo. Nesse sentido, Costa (2012) traz dados do período de 1992 a 2002, apontando que as EMPs com sede nos EUA faturaram cerca de 300 bilhões de dólares.

É abordado por estudiosos e governos que, dentre as vantagens dessas corporações, está o fato de elas serem menos custosas ao governo e, de igual modo, mais eficientes (NYATI, 2020). Isso se dá devido ao fato de que esses novos conflitos são de “baixa-intensidade” – ou seja, os grupos que participam não fazem combate aberto e utilizam de ações guerrilheiras e terroristas, de modo que as grandes estruturas militares estatais não se apresentam como uma escolha eficaz (PIMENTEL, 2013). Também é apontado como vantagem o grau de especialização dessas empresas, seja por meio da tecnologia ou de mão-de-obra qualificada.

Mas entre os contras, há forte destaque para a corrente que essas empresas, por ganharem economicamente com as guerras, patrocinam sua continuidade e não buscam a paz (COSTA, 2012). De modo que, ao perder o monopólio da violência e terceirizar serviços militares, o Estado renuncia aos meios para resolução de conflitos.

## **Guerra ao Terror**

Imediatamente após os ataques, diversos países e entidades prestaram solidariedade aos Estados Unidos e condenaram os atos terroristas. A partir daí, a administração americana, representada pelo Presidente George W. Bush, em discurso televisionado no dia 20 de setembro de 2001, fez demandas para que o Talibã, que governava o Afeganistão na época, entregasse os líderes do grupo terrorista Al Qaeda, que se encontravam escondidos em seu território.

Segundo Bush (2001), *“Our war on terror begins with Al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated”*<sup>172</sup>. A partir destas

---

172 Em tradução livre: “Nossa guerra contra o terror começa com a Al Qaeda, mas não se encerra aí. Não terá fim até que todo grupo terrorista de alcance global seja encontrado, impedido e derrotado.”

declarações, torna-se evidente que haveria um novo inimigo e que a guerra agora seria generalizada contra o terrorismo, independentemente da nação em que se encontre e do tempo que pode vir a durar. Isto é, estabeleceu-se uma guerra sem fim e sem fronteiras.

No mesmo pronunciamento, foi dito que a resposta americana seria uma campanha como nunca vista, estabelecendo uma estratégia nacional para proteger o país contra o terrorismo e respondendo a qualquer ataque que pudesse acontecer. No discurso, Bush ainda deixou claro que, mesmo sendo uma guerra global, o seu início seria contra a Al Qaeda, ou seja, no Afeganistão. Assim, a primeira ação americana foi a invasão do país, por meio da Operação Liberdade Duradoura, ainda em outubro de 2001.

Aponta-se que, nessa invasão, pelo fato dos apoios declarados aos Estados Unidos, foi formada uma forte coalizão com diversos países, ressaltando o fato de ser uma guerra multilateral. No entanto, mesmo com esses apoios, os EUA ainda enviavam um quantitativo de tropas muito superior aos demais países, cerca de 70% do total – de modo que tiveram altos custos (SOUZA; MORAES, 2015).

Após essa primeira invasão, em 2003, os Estados Unidos invadem o Iraque e, ao contrário do cenário que havia no Afeganistão, o país foi muito criticado em nível global pela ação. Pelo fato desta atitude ser injustificada, muitos países que participaram da primeira aliança se retiraram da que ficou conhecida como “coalização dos dispostos”. Souza e Moraes (2015) defendem que, nesse caso, a nova coalizão ocorreu por busca de legitimidade por parte dos EUA. De todo modo, o país novamente foi o que mais enviou tropas, cerca de 85% do total.

Indica-se esses quantitativos no número de tropas devido aos custos monetários e pessoais do exército americano, contudo, é fundamental entender que, além dessas tropas enviadas, os EUA já faziam uso do serviço das EMPs desde a Guerra do Golfo, e, durante esse período, dos primeiros anos de Guerra ao Terror, teve seus custos aumentados, contratando mais os serviços dessas empresas – fosse para operações de combate ou para a reconstrução econômica do país (CHAPMAN, 2010).

A guerra do Iraque representou uma mudança de paradigma para

as empresas militares privadas, haja vista que essas se tornaram política predominante do governo dos EUA, e tal lógica foi intensificada com o clima antiterror ao redor do mundo, pois todos os meios eram válidos para combate (GUEDES, 2021). As corporações assumiram de tal maneira o protagonismo em campo de guerra, que chegaram, em alguns momentos, a ter um quantitativo maior do que as próprias tropas militares americanas.

### **Violações cometidas pelas EMPs: Impunidade e Regulação**

As EMPs foram alvos de denúncias ao longo de vários anos quanto a abusos e violações de direitos básicos, havendo acusações de tráfico, estupro, tortura e assassinato, com foco na Guerra do Iraque. Aqui vamos focar no massacre acontecido no dia 16 de setembro de 2007, quando quatro funcionários da Empresa *Blackwater*, que acompanhavam um comboio americano, dispararam contra civis desarmados na praça de Nisour, resultando em 17 mortes (COSTA, 2012). Logo após tal incidente, diversas instituições manifestaram represálias, como o grupo de trabalho sobre mercenários da ONU.

Nesse sentido, Estapà (2010) traz outros dados que comprovam que ações das EMPs que resultavam em mortes de civis eram rotineiras:

*Entre otros, que los empleados de la compañía habían protagonizado 195 tiroteos en dos años, a razón de uno y medio por semana; y que en el 80% de ellos dispararon primero, a pesar de que su contrato con el Departamento de Estado norteamericano estipula que solamente pueden usar la fuerza con carácter defensivo. Asimismo, se ponía de manifiesto que 122 empleados de la compañía (una séptima parte del total) habían sido despedidos durante ese período y que el despido era el único castigo plausible para los empleados, cualquiera que fuera la naturaleza de los actos cometidos.*<sup>173</sup>(p.6)

---

173 Em tradução livre: “Entre outros, os funcionários daquela empresa realizaram

O Massacre da Praça Nisour torna-se um ponto focal, por suas proporções, ao longo dos anos. Pressionada pela opinião pública, a *Blackwater*, ainda no ano de 2007, concedeu uma reparação de 15 mil dólares a cada uma das vítimas – um valor considerado irrisório; e a empresa continuou a tentar se eximir da responsabilidade, chegando também a demitir os funcionários envolvidos. Então, em 2015, o judiciário americano condenou os envolvidos – um foi condenado à prisão perpétua e os outros 3 foram condenados a trinta anos de prisão.

Apesar de tal condenação ter sido voltada somente aos agentes e não à empresa, isto representou um marco, principalmente por se tratar de condenação ocorrida nos EUA e os agentes serem ex-militares americanos. Contudo, em 2020, ao assumir o cargo de presidente, Donald Trump concedeu indulto aos envolvidos, anulando as condenações - decisão que foi criticada por organismos internacionais.

Diante de tudo isso, as Empresas Militares Privadas sofreram inúmeras tentativas de regulamentação por diversos países do mundo, como, por exemplo, pelo Reino Unido em 2002 e novamente em 2007 pelo governo iraquiano. Contudo, essas tentativas enfrentam forte resistência por várias nações, principalmente os EUA, maior contratante no ramo.

É flagrante que, perante o exposto ao longo desse artigo, há um clima de impunidade ao redor da atuação das EMPs, pois essas não são regidas por nenhum vínculo, então não respondem como as forças tradicionais. Seguindo exclusivamente a lógica de mercado, seus contratantes esperam resultados e esses são os únicos a quem as corporações devem prestação de contas.

“Isso quer dizer que seu código de conduta está mais associado com a ideia de alcançar objetivo,

---

195 tiroteios em dois anos, ao ritmo de um e meio por semana; e que em 80% deles dispararam primeiro, apesar de o seu contrato com o Departamento de Estado norte-americano estipular que só podem usar a força defensivamente. Mostrou também que 122 funcionários da empresa (um sétimo do total) foram demitidos nesse período e que a demissão era a única punição plausível para os funcionários, independentemente da natureza dos atos cometidos.”

não importando tanto como isso será feito. Isso favorece ainda mais o cálculo de custo-benefício na direção do desrespeito às leis de guerra se a violação facilitar o atingimento das metas” (GUEDES, 2021 p.16)

Alguns autores, como Nyati (2020) e Oliveira (2010) defendem a ideia de que a dificuldade em trabalhar os aspectos legais deve-se ao fato de as empresas estarem em um vácuo jurídico ou uma zona cinzenta. Contudo, Guedes (2021) defende a ideia oposta, apontando que não há vácuo e que as empresas estão sujeitas ao DIH – e, nesse sentido, segundo seu levantamento, o Tribunal Penal Internacional julgou governos ou movimentos de oposição em casos de crimes de guerra e nunca uma empresa. Diante disso, trazemos um questionamento fundamental: o que isenta essas empresas?

Estapà (2010) compartilha da lógica de Guedes (2021), pontuando que a violação do Direito Internacional Humanitário no contexto das EMPs não está relacionada a uma lacuna legal, tendo em vista que, em caso de conflitos armados, tais direitos estariam aplicados a todos os atores. Estapà (2010) também afirma que o problema real se trata de entender o porquê de ocorrer a impunidade nesses casos de violação de direitos:

*Si no hay problema de vacío legal, lo que realmente resulta preocupante es la impunidad, de jure y de facto, de que gozan estas compañías, sus contratistas y, eventualmente, los Estados para los que unas y otros trabajan. Según los informes de las Naciones Unidas que venimos manejando, “las EMP/ESP en Irak funcionan por lo general sin ningún control, sin visibilidad, sin tener que rendir cuentas más allá de la propia empresa privada, y con total impunidad”<sup>174</sup> (p. 14)*

---

174 Em tradução livre: Se não há problema de vazio jurídico, o que é realmente preocupante é a impunidade, de jure e de fato, de que gozam estas empresas, os seus contratantes e, eventualmente, os Estados para os quais trabalham. De

Entre as circunstâncias que alimentam o sentimento de impunidade, cita-se primeiramente os tratados bilaterais que oferecem imunidades, impedindo a abertura de processos, e o que ele chama de opacidade contratual, ocorrendo subcontratações ou quando esses contratos se baseiam em legislação estrangeira mais permissiva, pois assim gera uma dificuldade para a identificação de qual tribunal é competente. Ainda tratando sobre impunidade, como resposta a esse questionamento, Guedes (2021) aponta como causas: a imunidade oferecida pelos Estados em que essas empresas se encontram, assim como o fato de a atuação acontecer em estados falidos ou em falência, que, em decorrência disso, têm um judiciário fraco. Assim, os processos que deveriam investigar as violações e crimes de guerras cometidos nunca chegam a se estabelecer.

Diante de tais fatos, pontua-se a importância de estabelecer regulamentos específicos para essas empresas, com o intuito de evitar o cometimento de crimes de guerra e, se ocorrerem, que haja a devida responsabilização por isso. Destaca-se que, mesmo com a defesa de alguns autores para a inexistência de lacuna legal, é indiscutível que as empresas buscam se eximir da aplicação do DIH, de modo que consideramos interessante o estabelecimento de regras nominais direcionadas para sua atuação. Outra medida interessante seria estimular o *accountability* por parte das empresas, para que assim haja maior transparência para com a população e conhecimento sobre suas ações, garantindo a aplicação legal. Importante apontar que nesse sentido, na tentativa de oferecer alguma regulação para o setor, em 2008 foi assinado o Documento de Montreux, que contém obrigações legais e boas práticas para os estados signatários. Porém, Nasser (2015) reassegura que deve haver uma regulação formal para a atuação das empresas.

---

acordo com os relatórios das Nações Unidas que temos estado a tratar, “as EMPs no Iraque operam geralmente sem qualquer controlo, sem visibilidade, sem terem de ser responsabilizados para além da própria empresa privada, e com total impunidade”.

## Conclusão

A principal problemática que vai resultar do surgimento e crescimento das EMPs é o monopólio do uso legítimo da violência e sua erosão, porque o Estado vai entregando aos atores privados questões envolvendo a segurança e a força. Com essa movimentação e o caso concreto, é possível observar que a aplicação das normas do direito humanitário internacional foi pensada para os Estados (mesmo que muitos estudiosos pontuem seu caráter a todos os atores), e, assim, enfrentam dificuldades para aplicar sanções aos atores privados.

No contexto da Guerra ao Terror, fica claro como as Empresas Privadas Militares tiveram um papel fundamental e assumiram frente nos conflitos, principalmente no Iraque. Isso ocorreu de tão modo que houve incidentes, como o da Praça Nisour, que apontaram como ocorrem as ações dessas empresas.

Perante o exposto, aponta-se que, mesmo havendo normas já estabelecidas pelo Direito Humanitário Internacional, por meio principalmente das Convenções de Genebra, há fortes impedimentos para a aplicação dessas nos casos em que as EMPs estão envolvidas. Isso, como apontado ao longo do artigo, decorre de várias circunstâncias e gera uma sensação de impunidade para essas empresas, que constituem um mercado bilionário que cresce a cada ano que passa.

Assim, ressalta-se a necessidade urgente da construção de uma legislação especial que vise regulamentar a atuação das EMPs, para que assim possa ser garantido o cumprimento de tratados internacionais – destacando-se como ponto fundamental a ideia de evitar a concessão de imunidades. Esses guiam o DIH e representam papel fundamental para o estabelecimento de uma ordem estatal e democrática ao redor do mundo. Ao buscar tais resultados, é importante a participação dos Estados, principalmente os que usam dos serviços das EMPs ou que os que têm a presença dessas em seus territórios, assim como dos organismos internacionais.

Além disso, deve-se entender que a responsabilidade jurídica deve ocorrer: para as empresas, enquanto corporações; aos seus funcionários, que cometem os atos; e, em um caráter mais geral, aos governos, que permitem sua operação e em alguns casos viabilizam

os meios que perpetuam sua impunidade, ao se eximirem de aplicar punições pelos desvios e abusos.

Desse modo, é imprescindível que busquem efetivamente entender como ocorrem as ações dessas corporações utilizando de mecanismos de transparência e prestação de contas, pois só assim poderão assegurar que as normas que virão a ser estabelecidas sejam cumpridas. Por meio de tais práticas, será possível o estabelecimento de um ambiente de segurança jurídica para a atuação dessas grandes corporações e, assim, resguardar um estado democrático de direito, com respeito a direitos fundamentais.

## Referências

BUSH, G.W. Discurso ao Congresso dos Estados Unidos em resposta aos ataques de 11 de Setembro. Washington, DC. 20 de setembro de 2001. Disponível em < <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> >. Acesso em: 19 de janeiro de 2024.

CHAPMAN, K. J. The Untouchables: Private Military Contractors' Criminal Accountability Under The UCML. **Vanderbilt Law Review**, 1037, vol.63, 2010.

COSTA, P. B da. A guerra ao terror e a privatização da força: uma primeira análise do uso de companhias militares privadas nas intervenções estadunidenses no pós-onze de setembro. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 171-185, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180304012012171>. Acesso em: 26 jan. 2024.

ESTAPÀ, J. M.. Las empresas militares y de seguridad privadas ante el derecho internacional de los derechos humanos: Su actuación en el conflicto iraquí. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)**, n. 19, p.1-22, 2010.

GUEDES, Y. de O. Tribunal Penal Internacional E Empresas Militares

Privas: A Falta De Imputação De Responsabilidade. **Revista Hoplos**, v.4, n.7, p.7-26, 2021.

HABERMAN, M.; SCHIMDT, M.. Trump concede perdão a condenados em inquérito sobre a Rússia e militares envolvidos em mortes de civis. **O Globo**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/trump-concede-perdao-condenados-em-inquerito-sobre-russia-militares-envolvidos-em-mortes-de-civis-24808980>. Acesso em: 19 de janeiro de 2024.

LUQUINI, R de A.. A aplicação do Direito Internacional Humanitário nos “conflitos novos”: Conflitos desestruturados e conflitos “de identidade” ou étnicos. **Revista de informação legislativa**, v. 40, n. 158, p. 127-142, abr./jun. 2003.

NASSER, R. M; PAOLIELLO, T, O. Uma nova forma de se fazer a guerra? Atuação das Empresas Militares de Segurança Privadas contra o Terrorismo no Iraque. **Revista de Sociologia e Política**, v.23, n.53, p. 27-46, 2015.

NYATI, P. O impacto das Empresas Militares Privadas nas Operações Militares. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v.16, p-103-129, 2021.

OLIVEIRA, A.B. de. A Guerra Terceirizada: As Empresas Privadas de Segurança e a “Guerra ao Terror”. **Carta Internacional**, v.5, n.1, p.64-77, 2016.

PIMENTEL, C. R. A ascensão de empresas militares e de segurança privada no Pós-Guerra Fria: gênese do problema e seus impactos sobre a Segurança Internacional. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 2, n. 4, p. 159-192, 2014.

SOUZA, A.de M. e; MORAES, R. F. de. Coalizões Globais Liberadas pelos Estados Unidos na Guerra ao Terror (2001-2011): Para Além do Unilateralismo. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 2,

p 763-790, 2015.

SINGER, P. W. Corporate Warriors: The Rise Of The Private Military Industry And Its Ramifications For Internacional Security. **International Security**, Vol. 26, n.3, p.186-220, 2001-2002.

VALENÇA, M. M. Os desafios impostos pelas novas guerras às missões de paz. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v.13, p. 94-121, 2009.



## | SOBRE OS ORGANIZADORES

### **Pedro Nascimento,**

Doutorando em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciência Política (UFCG). Bacharel em Ciências Sociais (UFCG). Autor dos livros “*O Conceito de Accountability na Ciência Política Brasileira: uma introdução*” e “*Política Em Debate Por Um universitário Operandi*” (2015). Organizador e Escritor dos livros “Educação Política: Conhecer Para Participar” (2019) e “Democracia Conectada e Governança Eleitoral” (2020). Membro do Grupo de Pesquisa “Instituições, Políticas e Governo” (UFPE). Membro do Grupo de pesquisa “Corrupção Pública e Instituições Políticas” (UFCG). Membro do Grupo de Pesquisa “Cidades Transparentes” (PUC/SP). Ministra palestra com temática voltada para educação política, democracia, transparência e instituições políticas.

### **Ana Tereza Duarte Lima de Barros,**

Doutoranda e Mestre em Ciência Política (UFPE). Doutorado sanduíche realizado no German Institute for Global and Area Studies (GIGA - Alemanha). Pesquisadora do PRAETOR - Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade (UFPE) e do UDATA - Laboratório de Pesquisas Empíricas em Direito (Unicap). Foi Professora Mestre nos centros universitários Uninassau, Unibra (Recife-PE) e Facal (Limoeiro-PE). Possui graduação em Direito (Unicap), com período sanduíche na Universidade de Salamanca (Espanha).



## | SOBRE OS AUTORES

### **Alice Amélia Araújo Teixeira e Silva,**

Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí - UFPI. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Santo Agostinho.

### **Ana Carolina Costa,**

Bacharela e Mestra em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais (PPGCP-UFPE), é Doutoranda em Ciências Sociais - Estudos das Relações China-Brasil (PPGCS-UNICAMP). Também é Pesquisadora Associada do Centro de Estudos Avançados (CEA-UFPE) e da Coordenadoria de Estudos sobre a Ásia (CEÁSIA-UFPE), onde atua na Curadoria de Tecnologia e Inovação.

### **Danilo Gonçalves Dos Santos,**

Bacharel e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE), é Doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e professor de Administração Pública na Faculdade de Saúde de Paulista (FASUP). Suas pesquisas focam no entendimento da capacidade estatal para a implementação de políticas públicas, olhando para os burocratas e para fatores institucionais.

### **David Beltrão Simons Tavares De Albuquerque,**

Doutor em Ciência Política (UFPE) com período sanduíche no Latin American Center da Universidade de Oxford (Reino Unido), financiado por meio do Programa Institucional de Internacionalização da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PRINT-CAPES); Mestre em Ciência Política (UFPE)

e bacharel em Direito (UFPE). Atua principalmente nos seguintes temas: África, Cooperação internacional e Política externa brasileira. Tem interesse pelas áreas de Ciência Política, Direito Internacional e Economia Política.

**Eliane De Souza Maranhão,**

Mestra em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande; Mestranda em Direito Constitucional/Ciências Jurídicas pela “*Atenas College University*”, dos EUA; Especialista em Direito Penal e Criminologia, pela Universidade Potiguar, do Rio Grande do Norte; Bacharela em Direito, pela Universidade Estadual da Paraíba; Advogada; Servidora Pública Federal. *E-mail*: maranhaoelianede-souza@gmail.com;

**Israel Barnabé,**

Universidade Federal de Sergipe, Departamento de Relações Internacionais, Aracaju - SE, Brasil. (israelbarnabe@gmail.com)

**Jenifer Queila Santana,**

Doutoranda e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, com Doutorado Sanduíche na Universidade de Cambridge. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba. Integra o Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI) da UFPB que também é vinculado ao CNPQ e ao INCT-INEU. Tem atuação nos temas sobre Regimes e Organizações Internacionais, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Cooperação Sul-Sul e na temática da Segurança Alimentar nas Relações Internacionais.

**Johny Santana de Araújo,**

Professor de História da Universidade Federal do Piauí-UFPI. Socio Correspondente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro-IHGB. Vice Coordenador Nacional do GT de História Militar da ANPUH. Membro do Corpo de Pesquisadores Associados do Centro de Estudos e Pesquisas de História Militar do Exército-(CPA/CEPHiMEx/Brasil). Investigador colaborador junto ao Grupo de

Investigação de História Militar do Centro de História-(CH-FLUL), Portugal. Membro oficial do Cold War Research Network (CWRN), da Universiteit Utrecht, Holanda. É filiado ao War and Conflict Subject Specialist do Imperial War Museum (IWM), Inglaterra. Possui diversos artigos publicados no Brasil e exterior, livros, comunicações em eventos de história militar.

**José Francelino Galdino Neto,**

Atualmente é professor de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Internacionalista pela Universidade Federal da Paraíba. Pesquisador responsável pelo grupo de estudos sobre Teoria e Metodologia nas Relações Internacionais (TEMERI). Atua na área de Ciência Política e Relações Internacionais, com ênfase nas temáticas de Teoria de Relações Internacionais, Análise de Política Externa e Pensamento Internacional Latino-Americano.

**Luciene Soares Herculano,**

Doutoranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP). Atualmente desenvolve pesquisa sobre o processo de implementação da política comercial do Brasil, sob a perspectiva dos atores nacionais entre os anos de 2003 e 2022. É bolsista do Programa de Excelência Acadêmica (Proex) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**Marcelo de Almeida Medeiros,**

Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciência Política, Recife - PE, Brasil. (mam14@uol.com.br)

**Pedro Henrique Mota de Carvalho,**

Doutor em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro do Grupo de Estudos

sobre Meio Ambiente, Política e Relações Internacionais (MAPORI UFPE/UFPB). Pesquisador na área de Ciência Política e Relações Internacionais, com ênfase nos temas de propriedade intelectual, regimes internacionais e difusão internacional de normas.

**Rafael Lima,**

Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciência Política, Recife - PE, Brasil (rafaelmesquita\_5688@hotmail.com)

**Renata Patrícia Silva Moraes,**

Atualmente é mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais, com pesquisa dedicada à política externa e diplomacia chinesa. Possui também mestrado em História, ambos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atua nas áreas de diplomacia, política externa e diplomacia da China, tendo interesse por temáticas relacionadas.

**Rodrigo Albuquerque,**

Universidade Federal de Sergipe, Departamento de Relações Internacionais, Aracaju - SE, Brasil. (albuquerque.rodrigo@gmail.com)

**Victor Tavares Barbosa,**

Professor de Relações Internacionais, doutorando em Ciência Política pelo PPGCP-UFPE e curador das relações sino-africanas na Coordenadoria de Estudos da Ásia da Universidade Federal de Pernambuco.

**Yunna D'Avila,**

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Integrante do grupo de pesquisa Partidos e Eleições da UFPE. Atualmente desenvolve pesquisa sobre reeleição de mulheres na política brasileira e é bolsista do Programa de Excelência Acadêmica (Proex) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

## Sobre o livro

**Projeto gráfico** Erick Ferreira Cabral

**Capa** Pedro Nascimento

**Mancha Gráfica** 10,5 x 16,7 cm

**Tipologias utilizadas** Adobe Garamond Pro 11/13,2 pt

O livro "Ciência Política: uma proposta educativa - Vol. 4 - Relações Internacionais" compila uma série de estudos que exploram diferentes aspectos das relações internacionais e da ciência política, oferecendo uma visão abrangente e atualizada sobre temas relevantes no campo.

### *Os Organizadores*

Aliando uma linguagem clara, mas, ao mesmo tempo, precisa, o livro oferece ao público debutante uma excelente porta de entrada e à plateia mais experimentada um instrumento sucinto, sistematizado e valioso.

*Marcelo de Almeida Medeiros*

