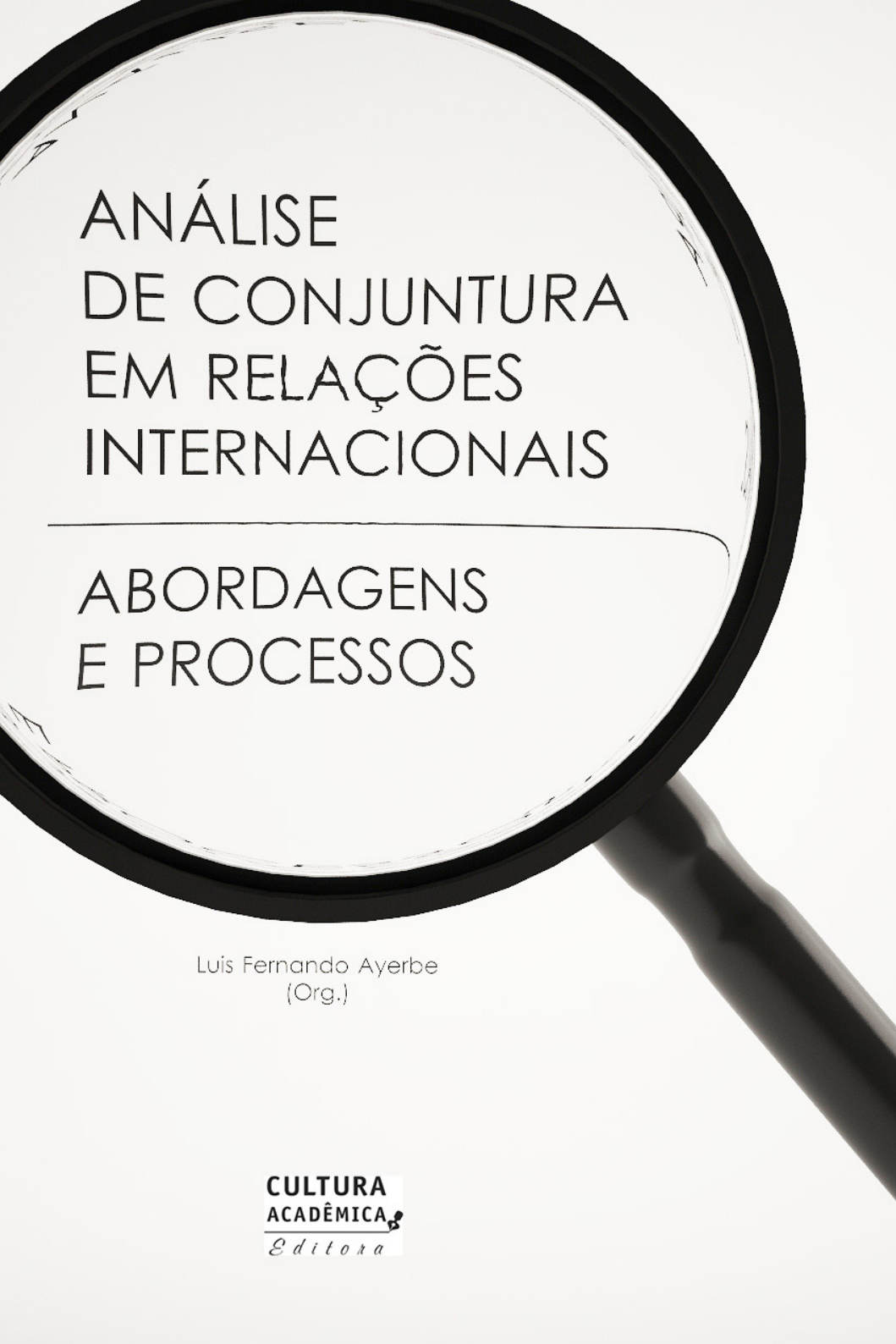




ANÁLISE DE CONJUNTURA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ABORDAGENS E PROCESSOS

Luis Fernando Ayerbe
(Org.)

**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

ANÁLISE DE CONJUNTURA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS. ABORDAGENS E PROCESSOS

**Luis Fernando Ayerbe
(Org.)**

Organizador

Luis Fernando Ayerbe

Revisão

Adalton César Oliveira

Capa e Diagramação

Gianfrancesco Afonso Cervelin

ANÁLISE DE CONJUNTURA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS. ABORDAGENS E PROCESSOS

Luis Fernando Ayerbe
(Org.)

**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora



CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

A551

Análise de conjuntura em relações internacionais [recurso eletrônico] : abordagens e processos / organização Luis Fernando Ayerbe. - 1. ed. - São Paulo : Cultura Acadêmica, 2016.
recurso digital

Formato: ebook

Requisitos do sistema:

Modo de acesso: world wide web

ISBN 978-85-7983-765-4 (recurso eletrônico)

1. Relações internacionais. 2. Política internacional 3. Política econômica. 4. Livros eletrônicos. I. Ayerbe, Luis Fernando.

16-34297

CDD: 337

CDU: 338.22

29/06/2016 30/06/2016

SUMÁRIO

Apresentação	
<i>Luis Fernando Ayerbe</i>	7
Capítulo 1. Análise de conjuntura em relações internacionais. acontecimentos, atores e interesses	
<i>Luis Fernando Ayerbe</i>	13
Capítulo 2. Abordagens contemporâneas sobre o risco nas Relações Internacionais	
<i>Luiza Rodrigues Mateo</i>	35
Capítulo 3. Múltiplas arenas em conjuntura internacional: mudanças na América do Sul sob a perspectiva da Venezuela pós-Chávez	
<i>Alfredo Juan Guevara Martinez e Carolina Silva Pedroso</i>	77
Capítulo 4. A vitória de Mauricio Macri e as Relações Internacionais sul- americanas: mudança de época?	
<i>Matheus de Oliveira Pereira</i>	131
Capítulo 5. Dinâmicas internas e externas na conjuntura do fim da hegemonia petista no Brasil	
<i>Sara Basilio de Toledo e Valquíria Kelly Braga</i>	163
Capítulo 6. Do oráculo ao mosaico de vozes: elementos-chave para a compreensão do cenário pós-conflito colombiano	
<i>Marília Carolina Barbosa de Souza Pimenta</i>	201
Capítulo 7. O fim da era do petróleo nos EUA? Estrutura e conjuntura no debate da política energética de Barack H. Obama e os biocombustíveis	
<i>Ariel Finguerut</i>	229

APRESENTAÇÃO

O presente livro decorre das atividades de pesquisa e extensão no âmbito do Programa de Análise de Conjuntura Internacional do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp). No campo da extensão, o Programa contempla duas iniciativas:

1. O *Espaço Sem Diplomacia* (<http://www.unesp.br/semdiplomacia>), parceria entre o IEEI-Unesp e a Assessoria de Comunicação e Imprensa da Unesp, que tem como finalidade divulgar análises e comentários de natureza polêmica sobre eventos internacionais. As fontes de referência são jornais, revistas, blogs, sites de *think tanks*, ONG's e demais meios de posicionamento mais afirmativo desde o diverso espectro político-ideológico.
2. O curso de extensão *Análise de conjuntura em Relações Internacionais. Atores, interesses e agendas* (http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=529), com foco em fatores de estabilidade e desorganização na estrutura das relações internacionais. Paralelamente aos estudos de casos representativos de situações de ordem e desordem na governança global, é tratada a dimensão histórica, com abordagens comparativas de ordenamentos de períodos passados e sua repercussão como referência do debate presente.

A rica experiência em torno dessas duas iniciativas nos colocou como desafio necessário a pesquisa aprofundada do objeto. Em termos mais amplos, buscamos na análise da conjuntura internacional desvendar como acontecimentos e atores se articulam na atribuição de significado a contexto específico dentro de um determinado processo histórico. Conscientes da vastidão de

situações e perspectivas analíticas possíveis, nos oito capítulos que compõem o livro, o recorte combina abordagens teórico-metodológicas e sua aplicação a estudos de caso próximos das áreas de especialidade dos pesquisadores do IEEI-Unesp, particularmente Estados Unidos e América Latina.

No capítulo 1, Luis Fernando Ayerbe parte do reconhecimento de um desequilíbrio entre a extensa literatura existente abordando conjunturas específicas nas relações internacionais e a ênfase menor em análises que combinem o desvendamento de dinâmicas que influenciam processos e sistematizações de ordem metodológica. Nessa perspectiva, busca estabelecer vias de entrada ao estudo de situações que alcançam dimensão internacional, tendo como cenário de referência encadeamento de eventos e interpretações sobre a evolução política recente no Oriente Médio, permeados pelo debate sobre os alcances e limites do poder estadunidense. Pelo caminho escolhido, são contemplados dois momentos na análise de conjuntura: 1) acontecimentos “cisne negro” cujo impacto instala quadro de incerteza, 2) após deflagrada a crise e em contexto convulsionado, as possibilidades de permanência e mudança de estrutura.

No capítulo 2, Luiza Mateus retoma, desde perspectiva analítica diferente, o tema da incerteza nas relações internacionais contemporâneas. Seu foco parte da constatação do notável chamado de atenção por parte de lideranças de grandes potências ou organismos internacionais sobre a proliferação de riscos e da necessidade de administrá-los, tanto na área econômica, de segurança ou meio ambiente. Nessa direção, o capítulo apresenta os debates sobre o risco, sobretudo no campo da segurança, tomando como referência a sociologia de Ulrich Beck, que introduz os conceitos de sociedade de risco e modernidade reflexiva, assim como analistas de diversas vertentes teóricas nas Relações Internacionais que refletem sobre o risco como elemento definidor da conjuntura internacional contemporânea e sobre o papel da sua administração na agenda política dos principais atores do sistema, moldando o discurso político, a tomada de decisão e a avaliação de resultados.

Alfredo Juan Guevara Martinez e Carolina Silva Pedroso apresentam no capítulo 3 uma proposta de modelo de análise de conjuntura internacional, a partir de um desdobramento da teoria das múltiplas arenas de George Tsebelis. Com esse intuito, a primeira parte do capítulo se debruça em um debate teórico e conceitual que busca adaptar a teoria das múltiplas arenas ao escopo da análise da conjuntura internacional, especificamente por meio do mapeamento de arenas e variáveis, identificando atores e suas preferências. A segunda parte é o teste da aplicabilidade do modelo em um caso empírico, a conjuntura sul-americana de enfraquecimento, na segunda década dos anos 2000, da chamada “onda rosa” associada a governos oriundos de diversas vertentes à esquerda, tendo como estudo de caso a experiência bolivariana na Venezuela, especialmente a partir do falecimento do seu líder histórico Hugo Chávez Frias. Como desdobramento previsto, aponta-se para as possibilidades de aplicabilidade do modelo a outros países da vizinhança, em que a junção desses mapeamentos ofereceria uma rede explicativa cada vez maior para entender a conjuntura internacional da região.

Dialogando com essa aproximação ao espaço sul-americano, os capítulos seguintes tomam como foco os casos de Argentina, Brasil e Colômbia, enriquecendo a análise pela diversificação de aportes metodológicos aplicados à dimensão regional da conjuntura internacional.

No capítulo 4, Matheus Oliveira analisa a mudança de governo na Argentina a partir da eleição de Mauricio Macri, principal opositor das administrações de Néstor e Cristina Kirchner, base importante do apoio político regional da Venezuela, junto com os presidentes brasileiros Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Em termos metodológicos, a chave de compreensão desse processo é desvendar as relações entre os interesses, capacidades e margens de ação dos agentes. Essas três dimensões comportam tanto fatores internos como externos à agência, que precisam ser hierarquizados e acareados entre si. No caso específico da Argentina, o ponto de partida está nas posições acerca do processo eleitoral e suas possíveis consequências do ponto de vista internacional, coletadas a

partir de fontes primárias e secundárias, como notícias veiculadas na imprensa, textos analíticos e anuários estatísticos, insumos que passam a ser contextualizados considerando particularidades não apenas do presente, mas da história política nacional.

A análise da crise política que leva à aprovação do pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff, combinando dimensões internas e externas, é objeto do capítulo 5, de Sara Basilio de Toledo e Valquíria Kelly Braga. A abordagem desenvolvida parte de uma visão crítica de interpretações pautadas pelo politicismismo, porque apontam única ou prioritariamente à política como responsável pela evolução da conjuntura, subestimando outros determinantes causais como a estrutura econômica e as articulações de interesses de classes e frações de classe de cada sociedade. Diferentemente, o capítulo coloca em discussão, a partir de uma base epistemológica marxiana, até que ponto esse cenário político é reflexo da crise econômica do capitalismo global, considerando as especificidades históricas da economia brasileira. Nessa perspectiva, há ênfase no olhar mais aprofundado sobre dinâmicas econômicas estruturais, evidenciando a prevalência de uma classe política cuja forte simbiose com os interesses dos grupos dominantes contrasta com o afastamento das aspirações de amplos setores da cidadania que reivindicam mudanças.

O estudo de caso colombiano se situa em terreno diferente dos três capítulos anteriores, que tinham como referência comum o impacto externo da evolução da “onda rosa” sul-americana. Na Colômbia estamos frente a um processo de paz que busca encerrar um conflito armado de mais de cinco décadas. No capítulo 6, Marília Carolina Barbosa de Souza Pimenta leva em conta essa perspectiva, situando sua abordagem na combinação entre construção de cenários e análise de conjuntura. Compreendendo o cenário não enquanto abstração, mas como expressão de um processo político em curso com vistas à satisfação de determinados grupos e, portanto, como elemento influenciador dos fenômenos analisados ou mesmo como um projeto, o capítulo avalia cenários e análises de conjuntura construídos para a Colômbia por organizações não governamentais e *think tanks*. Visando edificar o chamado con-

texto pós-conflito como um **projeto “para que” e “para quem”**, entende-se que nesse arco de atores inserem-se profundos interesses, especialmente do governo colombiano, das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e dos Estados Unidos.

Um tema que perpassa parte das análises realizadas nos capítulos 1 e 3, dimensionando a liderança internacional dos Estados Unidos e a crise de liderança regional da Venezuela, é a conjuntura associada ao preço do petróleo. No capítulo 7, Ariel Finguerut busca desvendar até que ponto haveria uma visão estratégica na política energética dos EUA para além do debate ideológico e polarizado em torno da política adotada pelo governo Obama, particularmente com relação aos biocombustíveis. Combinando a análise dos desafios contemporâneos da governança energética estadunidense com o debate no âmbito das posições representativas do arco político-ideológico nacional, o texto avança para uma perspectiva metodológica de contraste entre a avaliação de determinantes de estrutura e de conjuntura: controvérsias sobre matrizes energéticas, políticas públicas, lugar do Estado e do mercado, impactos ambientais de natureza global, interesses nacionais e projeção internacional do país.

A projeção do poder estadunidense, objeto de controvérsia que como vimos perpassa o conjunto do livro, é central no capítulo 8, em que Roberto Moll se debruça sobre o campo de difusão cultural. O texto busca responder sobre por que e como filmes e séries podem ser tratados como fonte de análise de conjuntura das relações internacionais, mesmo quando tratam de um universo ficcional, do passado ou do futuro. Para isso, desenvolve uma discussão sobre os filmes e séries como peças importantes no processo de construção de hegemonia, uma vez que carregam percepções de como o mundo é e de como o mundo deve ser. Sendo assim, apresenta uma metodologia de análise cujo objetivo é desconstruir as narrativas de filmes e séries a fim de revelar as percepções de mundo e as estratégias hegemônicas. A perspectiva adotada é interdisciplinar, a partir de quatro vetores de análise: a microsociologia do lugar de fala dos produtores, a estrutura narrativa, a leitura das imagens, e o discurso.

Conforme apontamos no início, o livro se propõe a apresentar vias de entrada ao estudo de situações que alcançam dimensão internacional. Se bem os contextos tomados como referência se definam a partir da proximidade às áreas de pesquisa dos autores, a elaboração dos capítulos levou em conta como objetivo principal a abertura de possibilidades analíticas capazes de orientar escolhas para além das paisagens aqui retratadas.

Agradecemos mais uma vez ao selo Cultura Acadêmica, da Editora UNESP, pela oportunidade de divulgar nossas reflexões no espaço público proporcionado pelo acesso aberto à livros digitais.

Luis Fernando Ayerbe
São Paulo, julho de 2016

CAPÍTULO 1. ANÁLISE DE CONJUNTURA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS. ACONTECIMENTOS, ATORES E INTERESSES

Luis Fernando Ayerbe*

O acontecimento

Em 18 de dezembro de 2010, Mohamed Bouazizi, jovem tunesino desempregado, que ajudava no sustento da família vendendo frutas e verduras na rua, ateou fogo em si mesmo, *morrendo em consequência dos ferimentos em 5 de janeiro de 2011*. Segundo relatos de testemunhas, além de humilhado publicamente por fiscais do governo, sua balança foi confiscada e a mercadoria jogada fora, sob o argumento de que não tinha autorização. Após recorrer à administração local para que revisse sua situação e ao receber resposta negativa, cometeu a *autoimolação*. A condição social pré-existente o predispunha ao descontentamento, mas o aviltamento a que foi submetido ultrapassou um limiar na sua subjetividade, gerando o sentimento do insuportável que culmina na decisão de tirar a própria vida.

Embora uma ação individual, não articulada com qualquer estratégia política, as consequências do ato de Mohamed Bouazizi

* Luis Fernando Ayerbe é Coordenador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp) e professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP).

adquirem predominância nas análises de conjuntura sobre eventos desencadeadores do processo conhecido como Primavera Árabe. A súbita escalada de protestos populares derruba em poucas semanas o regime de Ben Ali, no poder na Tunísia desde 1987, que foge para a Arábia Saudita em 14 de janeiro, e se espalham para o Egito, levando em 11 de fevereiro à renúncia do presidente Hosni Mubarak, no poder desde 1981. A onda de mobilizações passa a ameaçar um *establishment* regional que parecia consolidado, especialmente na Líbia e na Síria, em que a radicalidade dos enfrentamentos adquire o status de guerra civil. No primeiro caso, Muammar al-Gaddafi é derrubado e morto em 20 de outubro de 2011, no segundo, Bashar-al-Assad consegue manter o poder central mesmo perdendo o controle em parte importante do território, com o consequente prolongamento da crise. Além da ampliação da catástrofe humanitária, a evolução na Síria traz a um primeiro plano a divisão oposicionista, em que a frágil convergência inicial contra o governo nacional dá lugar a enfrentamentos étnicos e religiosos que impactam diretamente na internacionalização do conflito.

O acirramento de sectarismos no mundo muçulmano entre xiismo e sunismo, que adquire mudança qualitativa a partir da emergência do Estado Islâmico (EI), desafia narrativas liberais que viam na Primavera Árabe processo comparável às transições políticas na América Latina e no Leste Europeu dos anos 1980-90, clamando os Estados do chamado “ocidente” a intervenções que acelerem mudanças de regime. O que se verifica como tendência é que a fragilização ou queda de governos tem favorecido a expansão do jihadismo, ameaça diante da qual o liberalismo da “promoção da democracia” cede lugar ao realismo da “Ordem e a Desordem”.

As crises no início de 2011 na Tunísia e no Egito surpreenderam o governo dos Estados Unidos (EUA). Questionada pelo Comitê de Inteligência do Senado sobre o nível de informação que a Casa Branca detinha sobre a situação no Egito, a então vice-diretora da CIA, Stephanie O’Sullivan, colocou em evidência as dificuldades, mesmo em organismos dotados de significativos recursos humanos

e materiais¹, para analisar uma conjuntura em que o equilíbrio se quebra pela precipitação de eventos que alteram radicalmente o cenário: “Nós temos advertido sobre a instabilidade [...] Nós não sabíamos qual seria o mecanismo de disparo para isso” (Ryan, 2011).

Na Tunísia, o disparador foi a autoimolação de Mohamed Bouazizi. Dificilmente sistemas de diagnóstico de risco político adivinhariam o impacto de decisões individuais dessa natureza, já que sua finalidade responde a outro pressuposto: o alerta antecipado a partir da geração de conhecimento sobre a realidade, combinando análise e trabalho de campo que permitam captar níveis de descontentamento com potencial de explodir em violência a partir de fatos como o protagonizado pelo jovem tunesiano.

Mark Abdollahian, executivo do Sentia Group, empresa privada que dá consultoria ao governo dos EUA sobre previsão comportamental de indivíduos e grupos, concorda com as deficiências na detecção antecipada das crises que levaram à Primavera Árabe, reconhecendo que

Todos os nossos modelos são ruins, alguns são menos ruins do que os outros ... Nós fazemos melhor que os cálculos humanos, mas não muito [...] Mas pense nisto como Las Vegas. No blackjack, se você pode fazer quatro por cento melhor do que a média, você está ganhando dinheiro real (Shachtman, 2011).

A analogia de Abdollahian com o *blackjack* é questionada por Nassim Taleb, que descreve a possibilidade de calcular, mesmo com 4% de margem, a “aleatoriedade da política e da economia” (2013, p.175). A implosão dos regimes de Ben Ali e Hosni Mubarak entraria na categoria de Cisnes Negros, denominação que Taleb introduz tomando como referência o momento, no final do século XVII, em que uma ave dessas características foi avistada no território que depois se denominou Austrália, sendo

¹ De acordo com informações apresentadas por Tetlock e Gardner (2016), a Comunidade de Inteligência dos EUA, formada pela CIA, a Agência de Segurança Nacional, a Agência de Inteligência da Defesa e outras 13 agências, conta com um orçamento anual de 50 bilhões de dólares e emprega 100.000 pessoas, 20.000 das quais são analistas.

que até então se acreditava que os cisnes eram apenas brancos. Além da surpresa e do impacto, explicita-se nesse evento

uma limitação severa no aprendizado por meio de observações ou experiências e a fragilidade de nosso conhecimento. Uma única observação pode invalidar uma afirmação originada pela existência de milhões de cisnes brancos. Tudo o que se precisa é de um único pássaro negro (Taleb, 2012, p.15).

De acordo com Taleb, três características definem um Cisne Negro: 1) a improbabilidade, dado que a experiência passada conduz a avaliações baseadas no conhecido, mas não prepara para o que é ignorado, fora do cálculo de possibilidades; 2) o alto impacto; 3) a tendência a elaborar explicações que assumem sua previsibilidade apenas após a ocorrência.

Em retrospectiva, o governo Obama passou a atribuir a ausência de alerta na Tunísia e no Egito a falhas dos serviços de inteligência, surpreendidos por eventos que colocaram em evidência a fragilidade do status quo nesses países. Para Taleb, essa perspectiva confunde “os catalisadores com as causas e supõe que podemos saber que catalizador produzirá qual efeito” (2013, p.174), levando a respostas que considera fadadas ao fracasso, como destinar crescentes fundos para sistemas de previsão de crises. O mesmo se aplicaria à crença de que teria sido possível antecipar a crise econômica internacional deflagrada em 2008 – em que a falência do banco Lehman Brothers no mês de setembro operou como disparador – caso fosse adequadamente dimensionada a insustentabilidade do nível de endividamento de empresas e famílias com relação à economia real. Tratar-se-ia de catalisadores e sintomas, não de causas.

Diante da impossibilidade de antecipar Cisnes Negros, Taleb recomenda limitar a exposição aos seus impactos identificando e reduzindo fragilidades, algo que o governo estadunidense pareceria não ter levado em consideração nas crises regionais pós-Primavera Árabe. Em entrevista à *The New Yorker* em janeiro de 2014, questionado sobre a presença de diversas facções radicais no Iraque e na Síria, Obama subestimou sua gravidade, fazendo a analogia com um time júnior de basquete, distinguindo “a capacidade e alcance

de um bin Laden e uma rede que está ativamente planejando grandes ataques terroristas contra a pátria, versus jihadistas que estão envolvidos em várias lutas e disputas locais de poder, muitas vezes sectárias” (Remnick, 2014). O time júnior gerou um califado e, sete meses após a entrevista, Obama anuncia que os EUA estão em guerra contra o EI, promovendo uma coalizão de mais de 60 países, incluindo Arábia Saudita, Jordânia, Emirados Árabes e Egito.

A falência do Lehman Brothers, a abrupta queda dos regimes da Tunísia e do Egito, assim como a emergência do EI e a fundação do Califado, podem ser situados na categoria do que filósofos, historiadores e cientistas sociais denominam *acontecimento*: “aparição inesperada de algo novo que debilita qualquer desenho estável” (Zizek, 2014, p.18), em que a atribuição de significado por parte de determinados atores estabelece um marco de periodização, um antes e um depois em que “não só as coisas mudam: o que muda é o próprio parâmetro pelo qual medimos os fatos de mudança” (Zizek, 2014, p.155).

Em termos de impacto, François Dosse considera

impossível separar artificialmente o que é um acontecimento de seus suportes de produção e difusão [...] ligado ao fato que a informação contemporânea aproxima consideravelmente o acontecimento das massas que tomam conhecimento do mesmo e têm a impressão de participarem dele (2010, p.260).

Tomando como exemplo os atentados de 11/09/2001, visualiza uma temporalidade indeterminada, “o acontecimento nunca está realmente classificado nos arquivos do passado; ele pode voltar como espectro para assombrar a cena do presente e hipotecar o futuro” (Dosse, 2010, p.266).

Para Claude Romano, o significado do acontecimento é inacessível “na claridade de um horizonte de sentido prévio, senão naquilo que traz em si e aporta consigo possíveis interpretativos a partir dos quais somente poderá ser compreendido – de maneira necessariamente retrospectiva –” (2008).

Nos três autores citados, percebe-se um paralelo com a noção de Cisne Negro, cuja centralidade situa-se no improvável, mesmo

em terrenos plenos de decisão humana como a política e a economia, em que atores movidos por interesses constroem estratégias de impacto real por meio de multiplicidade de ações táticas. Da nossa perspectiva, a incorporação num mesmo campo de observação de acontecimentos, atores e interesses relativiza, na análise de conjuntura, o absolutismo do imponderável: atos espontâneos como o do jovem tunisiano poderão catalisar Cisnes Negros, assim como eventos provocados por cálculos estratégicos (mudança de regime em “Estados patrocinadores do terrorismo”), em que o impacto de desdobramentos subestimados (EI-Califado) complica avaliações de sucesso ou fracasso a partir da racionalidade de meios e fins do planejamento inicial.

Conjuntura, atores e interesses

O resignado diagnóstico de Abdollahian ou o questionamento metodológico de Taleb ao governo estadunidense na previsão de acontecimentos como os que desencadearam a Primavera Árabe não nos parecem reveladores de um impasse intelectual, mas de desafios para a análise de conjuntura, seja em âmbitos voltados para a assessoria de organizações estatais e não-governamentais, como da pesquisa estritamente acadêmica.

Nessa perspectiva, busca-se neste capítulo estabelecer vias de entrada ao estudo de situações que alcançam dimensão internacional, como exemplificado no encadeamento de eventos e interpretações a partir da evolução política recente no mundo árabe e muçulmano. Pelo caminho sugerido, delineamos dois momentos: 1) acontecimentos “cisne negro” cujo impacto instala quadro de incerteza, 2) após deflagrada a crise e em contexto convulsionado, as possibilidades de permanência e mudança de estrutura.

Desde uma perspectiva histórica, portanto dinâmica, a realidade está em processo contínuo de mudança. Demarcar o “conjuntural”, associado a temporalidades curtas e transformações aceleradas, do “estrutural”, de durações longas e mutações dilatadas, representa exercício analítico franqueado à subjetividade, acentuada quando se coligam duas categorias de variáveis como estabili-

dade/crise e ordem/desordem, também sujeitas à multiplicidade de interpretações. Reconhecidos os riscos, próprios da abordagem compreensiva da ação social, trataremos em sequência dessas três dimensões, acrescentando elementos capazes de pautar o recorte escolhido para a conjuntura internacional.

Para Michel Dobry, a análise de processos de crise política se corresponde com o desvendamento de configurações de fatos que evidenciam uma diferenciação estrutural das sociedades. Trata-se de “conjunturas fluídas” marcadas por

descontinuidades que intervêm no fluxo ‘normal’ das rotinas ou das interações sociais” (2013, p.25). Também desde uma perspectiva sociológica, Julien Freund associa crise com transição, espaço “entre um antigo estado de estabilidade relativa e a busca de um novo equilíbrio” (1995, p.265).

No campo da abordagem institucionalista das relações internacionais, Giovanni Capoccia e Daniel Kelemen fazem menção a “conjunturas críticas”,

caracterizadas por uma situação em que as influências estruturais (isto é, econômicas, culturais, ideológicas, organizacionais) sobre a ação política são significativamente relaxadas por um período relativamente curto, com duas consequências principais: a gama de opções plausíveis abertas a poderosos atores políticos se expande substancialmente e as consequências das suas decisões para o desfecho de interesse são potencialmente muito mais importantes. Contingência, em outras palavras, torna-se primordial (2007, p.343).

Na perspectiva acima apontada, contingência, tempo curto e relaxamento de efeitos condicionantes de estrutura operam como brecha facilitadora de posicionamentos de atores com clareza de interesses: crise/desordem/oportunidade, transição para nova estabilidade/ordem.

Esses aspectos estão presentes nas reflexões de Henry Kissinger sobre a Ordem Mundial. O ex-secretário de Estado dos EUA situa como marco importante dos desafios da atualidade as fraturas gera-

das pela ampliação e consolidação dos movimentos jihadistas no Oriente Médio, com acentuado apelo militante e capacidade militar. Mas não se trata para ele de problema de raiz exclusivamente regional, já que envolve a resposta da administração de George W. Bush aos atentados de 11/09/2001, colocando no centro da política externa a “Guerra Global contra o Terrorismo”. A invasão do Afeganistão e do Iraque mostraria para Kissinger a prevalência de um idealismo crente da possibilidade de construir nesses países regimes políticos a imagem e semelhança da tradição ocidental, que irradiariam sua influência na região, num cenário parecido com a Alemanha e o Japão no pós-Segunda Guerra. Diferentemente dessas expectativas, potencializam-se disputas sectárias envolvendo potências regionais e atores não estatais. Em cenário dessas características, construir a Ordem implicaria como pressupostos estabelecer o “conjunto de regras comumente aceitas que definem os limites da ação permissível e um equilíbrio de poder que impõe a restrição onde as regras são quebradas, impedindo uma unidade política de subjugar todas as outras” (Kissinger, 2014).

O idealismo atribuído por Kissinger à agenda de mudança de regime embutida na política externa estadunidense recupera referências do debate gerado pela invasão do Iraque em torno da doutrina preventiva: antecipar-se, mesmo a partir de suspeitas, à possibilidade sempre iminente, embora improvável e incomensurável, de atentados terroristas. Na época, Kenneth Waltz questionou que o cenário pós-11/09/2001 decorresse automaticamente na valoração da prevenção em detrimento da contenção e dissuasão vigentes na Guerra Fria. Contrapondo-se aos que anunciavam a caducidade do realismo, Waltz apontou lineamentos metodológicos importantes: para declarar a obsolescência de uma teoria deve-se comprovar que as condições que lhe deram origem já não existem mais. No caso da análise das relações internacionais, recomenda diferenciar as mudanças do sistema, que justificariam o abandono da teoria, das que ocorrem no sistema, que não questionam sua validade.

O fim da União Soviética significou para Waltz uma mudança de estrutura bipolar para unipolar, que afeta o comportamento dos Estados, mas “não quebra a continuidade essencial da política

internacional” (2002, p.65). Isto só acontecerá “no dia em que o sistema internacional já não esteja formado por Estados que devam prover sua própria segurança” (op. cit.).

Em entrevista a Harry Kreisler, do Instituto de Estudos Internacionais da Universidade de Califórnia, Waltz considerou inadequada a aplicação dos argumentos da doutrina preventiva à intervenção no Iraque. O regime de Saddam Hussein não representava uma ameaça iminente de ataque aos seus vizinhos ou aos EUA, mantendo-se numa posição defensiva. O ex-dirigente iraquiano, assim como outros líderes dos chamados Estados patrocinadores do terrorismo, seriam sobreviventes de situações adversas que se estendem por longos períodos: “As pessoas insanas não se mantêm no poder contra um grande número de inimigos, seja internamente como externamente” (Kreisler, 2003). Como sujeitos racionais que buscam manter o status quo, são suscetíveis à contenção e à dissuasão, o que se aplicaria a organizações como Al Qaeda, na eventualidade de tornar-se governo de algum país. Para Waltz, haveria a socialização pela lógica custo-benefício da razão de Estado. Seria esse raciocínio aplicável ao EI, expressão da passagem da territorialidade de rede, marca da Al Qaeda, para a estatalidade do Califado?

Numa abordagem realista, instituir a ordem, seja na atual ou em nova configuração de Estados por eventual desmembramento do Iraque e da Síria, pressupõe que as elites locais assumam o protagonismo principal na defesa do status quo de ameaças insurrecionais, contando eventualmente com a possibilidade de apoio militar externo. Uma referência histórica contabilizada como vitória estrutural pelo *establishment* da política externa estadunidense seria a ameaça de revolução social colocada pela guerra de guerrilhas na América Latina das décadas de 1960-70, em que governos civis e militares, com o apoio dos EUA, incorporaram como eixo da segurança interna o combate ao comunismo. O sucesso atribuído a essa estratégia seria visível a partir dos anos 1980, com o refluxo da luta armada, o início de processos de democratização e a paulatina substituição de políticas econômicas de inspiração nacionalista por uma agenda de liberalização econômica (Ayerbe, 2002).

Em perspectiva similar, mas a partir de um paralelo histórico de longa duração, Richard Haass, Diretor de Planejamento Político do Departamento de Estado entre 2001 e 2003, primeiro período presidencial de George W. Bush, compara o conflito entre xiitas e sunitas com o cenário europeu durante a Guerra dos Trinta Anos da primeira metade do século XVII, pautada no enfrentamento entre católicos e protestantes, cujo desfecho abriu espaço para a construção do longo equilíbrio multipolar westfaliano. Dada a gravidade da situação no Oriente Médio, Haass admite possibilidades precárias de pacificação, sem “margem para as falsas ilusões. A mudança de regime não é uma panaceia; pode ser difícil de alcançar e quase impossível de consolidar” (2014), levando a uma busca de equilíbrio fundada na capacidade estabilizadora dos poderes realmente existentes.

Nessa direção, o acordo sobre o programa nuclear do Irã patrocinado pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e pela Alemanha representa um bom exemplo da passagem do liberalismo da “promoção da democracia” ao realismo da “Ordem e a Desordem”. Abre-se caminho para a normalização das relações com um ator central, colocando em pauta a possibilidade de uma agenda de ordenamento pautada no protagonismo das potências regionais: Arábia Saudita, Egito, Irã, Israel, Turquia. A solução passaria pela construção de um equilíbrio de poder no estilo westfaliano? Voltando a Kissinger,

Um consenso sobre a legitimidade dos acordos existentes não implica – agora ou no passado – encerrar competições ou confrontos [...] A correlação de forças por si mesma não garante a paz, mas se cuidadosamente construída e invocada, pode limitar o alcance e a frequência dos desafios fundamentais e reduzir a sua chance de sucesso quando eles ocorrem (Kissinger, 2014).

Certamente, trata-se de uma aposta de *Ordem* ajustada à maior previsibilidade atribuída ao Interesse Nacional, buscando instaurar um consenso nas elites locais sobre a subordinação de diferenças ou inimizades históricas à prevalência do status quo, diante de ato-

res transnacionais que ameaçam redesenhar o mapa regional a partir de uma leitura pautada em interpretação religiosa. A *Desordem* jihadista, embora não coloque em risco existencial o sistema internacional de Estados, gera instabilidades que se disseminam dentro e fora da região, incluindo, com impactos diferenciados, Europa e EUA: recrutamento de militantes, atentados, migrações.

Em termos da análise de conjuntura que orienta a proposição de ações, a abordagem anterior compreende a interação entre sujeitos e acontecimentos pela identificação da adequação entre meios e fins a partir de razões de Estado, estabelecendo o território da previsibilidade pela recuperação da experiência de um passado conhecido. Ainda que próximo dessa perspectiva, Stephen Krasner, sucessor de Haass no cargo de Diretor de Planejamento Político do Departamento de Estado, traz para o campo de análise a possibilidade do desconhecido, do acontecimento. Embora não identifique fatores estruturais de ameaça à ordem global, em que diferenças entre grandes potências podem ser administradas, “se ocorrer desordem será o resultado de um cisne negro, um encadeamento de eventos de baixa probabilidade e de alto impacto, que não podia ser prevista de antemão com alguma confiança” (2013). Seu mapa de observação elenca três aspectos a levar-se em conta na caracterização de fatores de equilíbrio e desorganização:

Primeiro, a mudança na distribuição de poder no sistema internacional; segundo, a provisão de governança global; e terceiro, a capacidade de atores com poucos recursos subjacentes – estados malévolos, estados com capacidade de governança limitada, e organizações terroristas transnacionais – de usar armas de destruição em massa para ameaçar entidades com muito mais recursos. O primeiro conjunto de questões, mais claramente refletidas na ascensão da China, pode ser gerenciado. O segundo pode, na maioria dos casos, ser tratado por meio de uma série de acordos entre coalizões voluntárias. O terceiro coloca maiores riscos para a estabilidade da ordem internacional. Um cisne negro poderia aparecer fora do nexo de armas de destruição em massa e sistemas políticos perversos ou fracos (Krasner, 2013).

Delineamento de questões

A aproximação à conjuntura internacional realizada nas seções anteriores pautou-se pela atribuição de sentido a contexto histórico específico, estabelecendo vínculos significativos na articulação entre acontecimentos, atores e interesses, seja em agendas orientadas à geração de *desordem* como à defesa da *ordem*.

Tomando como referência os dois momentos delimitados, o acontecimento e a crise, passamos a sistematizar elementos e indagações que subsidiam o caminho adotado.

O acontecimento cujo impacto instala quadro de incerteza

Paralelamente a acontecimentos de alto grau de aleatoriedade, como a autoimolação de Mohamed Bouazizi, foram destacados aqueles que respondem a um cálculo estratégico, como o 11/09/2001, que exceto no âmbito da organização que planejou e executou os atentados, teve características de Cisne Negro: surpresa, alto impacto, cuja possível previsão é estabelecida por encadeamento de informações de inteligência recuperadas a posteriori, dotado de significado como marco de periodização por atores relevantes, abrindo espaço para ações que posicionam favoravelmente interesses constituídos.

Se bem não se trata de ameaça existencial às potências estabelecidas, o acionar do terrorismo afeta seu comportamento, como vimos no caso dos EUA. Gerar terror incutindo o medo generalizado ao imponderável objetiva provocar na resposta do Estado declarado como inimigo a explicitação do seu lado mais violento: no âmbito doméstico, a excepcionalidade do vigiar e punir das medidas de segurança que colocam em suspensão fundamentos constitucionais de democracia e liberdade; no âmbito internacional, escalada de discursos e práticas intervencionistas, especialmente no Oriente Médio.

A forte elevação dos gastos com segurança e defesa, cuja continuidade torna-se difícil de defender em meio à crise econômica pós-2008, somada à percepção de impotência para definir uma

vitória conclusiva no Afeganistão e no Iraque contra inimigo inicialmente subestimado, evidenciam os limites do poder militar da principal superpotência do presente, paralelamente à perda de prestígio da sua política externa. Isso significa concluir automaticamente pelo sucesso da estratégia que motivou o 11/09/2001 e pelo fracasso da estratégia de resposta estadunidense no Oriente Médio? Dependendo de como se estabelecem adequações de sentido entre atores, interesses, meios e fins, vitórias e derrotas podem ser relativizadas.

Diferentemente de Nassim Taleb e seu absolutismo do imponderável, Bruce Bueno de Mesquita acredita na aplicação de métodos científicos à análise política. Consultor do governo do EUA em temas de política externa e segurança nacional, considera que

Tudo o que é necessário para fazer uma previsão fiável é o seguinte:

1. Identificar cada indivíduo ou grupo com um interesse significativo na tentativa de influenciar o resultado [...]
2. Estimar com a maior precisão possível, com as informações disponíveis, qual a política que cada um dos jogadores identificados no ponto (1) está defendendo quando fala em privado para o outro, isto é, o que é que eles dizem que querem.
3. Fazer uma aproximação sobre o que representa um grande problema para cada um dos jogadores [...]
4. Em relação a todos os outros jogadores, quão influente pode ser cada jogador em termos de convencer os outros a mudar sua posição sobre o assunto? (Bueno de Mesquita, 2009, p.50).

No âmbito da pesquisa acadêmica, sem a disponibilidade de recursos humanos e materiais de Bueno de Mesquita como contratista do complexo de segurança estadunidense – especialmente o acesso ao que os jogadores “dizem que querem” quando estão em espaço privado – o ajuste a recortes mais limitados em termos de volume e processamento de informações não representa comprometimento de capacidades interpretativas. No que se refere à avaliação da resposta dos EUA ao 11/09/2001 no Oriente Médio, o exame comparativo entre os objetivos declarados pelos principais

protagonistas em documentos oficiais e manifestações públicas, e os resultados alcançados, pode revelar conclusões menos categóricas sobre o fracasso da estratégia adotada.

As fontes públicas indicariam que os formuladores da doutrina preventiva enxergaram na crise pós-11/09/2001 a oportunidade de deflagrar uma ofensiva militar em que o uso da força sustentaria um ciclo virtuoso de projeção do poder estadunidense que teria como componente a promoção da democracia (Ayerbe, 2006). Conforme analisamos, no balanço do presente a marca distintiva das mudanças de regime não foi a democratização, mas aprofundamento da instabilidade, escalada de conflitos armados, enfraquecimento e falência de Estados. Em recente biografia, o ex-presidente George H. W. Bush se posiciona criticamente sobre o que considera exacerbação do intervencionismo militar nesse período, em que os reais objetivos nem sempre ficavam claros. Responsabiliza particularmente a Dick Cheney e a Donald Rumsfeld, respectivamente vice-presidente e secretário da Defesa na época:

O Sr. Cheney tinha construído 'seu próprio império' e afirmou em demasia a influência 'linha-dura' dentro da Casa Branca de George W. Bush no impulso ao uso da força no mundo inteiro. Rumsfeld [...] era um 'homem arrogante' que não podia enxergar como os outros pensavam e 'serviu mal o presidente' (Baker, 2015).

Trabalhando com uma perspectiva analítica que associa a conjuntura do início do século XXI com a antecipação de tendências para os próximos 100 anos, George Friedman, fundador da empresa de inteligência Stratfor, relativiza o peso das ações individuais de atores com poder político nas diversas conjunturas, cujo raio de ação considera válido para análises em que o ajuste de tempo se reduza a uma década (Friedman, 2011). No estabelecimento de pontes entre curta e longa duração, "A busca, pelas nações e pelos seus líderes, de seus interesses de curto prazo leva [...] a um comportamento previsível e, com isso, à capacidade de prever os contornos do futuro sistema internacional" (Friedman, 2009, p.25). Com base nesses pressupostos, contextualiza os objetivos estadu-

nidenses nas intervenções no mundo islâmico pós-11/09/2001 como parte de um processo mais amplo que denomina "alvorecer da Era Americana", colocando em dúvida a pertinência de concentrar esforços interpretativos em torno de quem teria sido vitorioso, diante de uma característica que considera significativa da projeção do poder nacional:

O objetivo não era a vitória. Nem se sabe exatamente o significado de uma vitória. O objetivo era tão somente dividir o mundo islâmico e jogar uns contra os outros, de modo que um império islâmico não pudesse surgir. Os Estados Unidos não precisam ganhar suas guerras. Só precisam dismantelar planos de modo que o outro lado não consiga juntar força suficiente para desafiá-lo (Friedman, 2009, p.20).

De fato, se avançarmos para além do terreno da atribuição de responsabilidades à ação de atores com poder decisório na época, como exemplificamos no caso do ex-presidente George H. W. Bush, focando nos resultados concretos dessas ações, um elemento que emerge é que o peso maior das consequências negativas não atinge os EUA. No campo político, as mudanças de regime no Afeganistão, Iraque e posteriormente na Líbia, junto do atual enfraquecimento do governo sírio e o processo de normalização de relações com o Irã, tendem a esvaziar seu campo de desafetos. Elevada ao primeiro plano, a ameaça jihadista tem como principal alvo de ataque o *establishment* regional². No campo econômico, tendo reduzido a dependência energética externa pela exploração de fontes domésticas alternativas associadas ao óleo de xisto, perde relevância uma das motivações históricas, real ou atribuída, da projeção estadunidense no Oriente Médio.

A desordem instalada, para a qual contribuiu a política externa a partir de George W. Bush, enfraquece o protagonismo inter-

² Buscando desmistificar o alto grau de ameaça atribuído ao terrorismo pela população de EUA, Joseph Nye (2016) aponta que está longe de se constituir como Terceira Guerra Mundial, "O terrorismo radical islâmico causa a morte de menos estadunidenses que os empregados ou estudantes descontentes que disparam aos seus companheiros de trabalho ou estudo".

nacional das potências regionais, empodera insurgências que não colocam em risco sistêmico a ordem mundial e libera os EUA para limitar envolvimento militares que demandem presença de tropas no terreno. Uma posição relativamente confortável que resulta do cumprimento de finalidade substancial da doutrina preventiva: redução contínua de fluída lista de “Estados patrocinadores do terrorismo”, conforme tabela abaixo:

Tabela 1

Estados Unidos: lista de Estados Patrocinadores do Terrorismo

Ano/Administração	Países
1999/Bill Clinton	Irã, Iraque, Síria, Líbia, Coreia do Norte, Cuba, Sudão
2007/George W. Bush	Cuba, Irã, Coreia do Norte, Sudão, Síria
2014/Barack Obama	Irã, Sudão, Síria

Fonte: US State Department (2015)

Falhou na promoção da democracia, mas esse era de fato um objetivo estratégico? Pela posição que citamos de Richard Haass, acaba prevalecendo a possibilidade de convivência com os regimes realmente existentes, desde que a ordem não esteja em questão.

A crise em andamento e as possibilidades estruturais de mudança

Na sequência dos acontecimentos e em meio à aceleração da “conjuntura fluída”: A crise é no ou do sistema? A desordem é portadora de nova ordem?

Como vimos, Kenneth Waltz caracterizou o fim da União Soviética como alteração da estrutura bipolar da Guerra Fria, mas não da lógica das relações entre Estados. No entanto, se o foco se direciona para a ordem regional associada ao Pacto de Varsóvia, seu desmoronamento é impulsionado pela mudança do sistema político vigente nos países que dele faziam parte, o Socialismo Real. Como afirmou Eric Hobsbawm, encerra-se o curto sécu-

lo XX, que tem na queda do Czarismo de 1917 e do muro de Berlim em 1989 marcos de periodização.

A revolução bolchevique, paralelamente ao impacto na conjuntura internacional, conferiu à sua principal liderança, Wladimir Lênin, grande projeção intelectual. Suas teses sobre imperialismo constituíram-se em referência destacada da abordagem marxista das relações internacionais, especialmente a caracterização do expansionismo das grandes potências e a dominância do capital financeiro como indicadores de mudança de estrutura, uma fase superior do capitalismo. Para ele, novas partilhas impulsionadas por potências emergentes, ou crises na economia, terão impacto em escala sistêmica, antessala de guerras mundiais e revoluções (Ayerbe, 2002).

A consolidação do primeiro país socialista, que se torna potência mundial, influenciando processos similares no leste europeu, Ásia, África e América Latina, independentemente das diferenças que distinguem cada experiência nacional, coloca em pauta nas relações internacionais a existência de uma área externa ao capitalismo. Cada nova conjuntura de gravidade na economia, desde o *crack* de 1929 até os choques do petróleo em 1973 e 1979, será caracterizada em parte representativa da esquerda como expressão da crise estrutural e final do sistema.

A saída de cena da União Soviética e de sua esfera de influência regional e global coloca em suspensão essa perspectiva. Não porque a economia entrou indefinidamente em ciclo virtuoso ou a esquerda anticapitalista tenha desaparecido, mas pela ausência de um polo de poder estatal antagonista com capacidade e determinação para transformar crises em mudança sistêmica. Apesar da gravidade do colapso financeiro desatado em 2008, a resposta da China foi estabilizadora, buscando contribuir para evitar contágios que também arrastariam a economia do país.

Na esquerda, o debate sobre a vigência ou não do imperialismo como categoria de análise das relações internacionais contemporâneas continua relevante. Michael Hardt e Antonio Negri (2001), expoentes de vertente que ganhou destaque e gerou forte polêmica, dão por encerrada a fase imperialista. Para eles, as políticas expansionistas impulsionadas pelos Estados-nação deram lugar ao

Império, abarcador da totalidade. Já não há lado de fora, instalou-se o reino do mercado mundial, tornando obsoletas as separações de países com base nas noções tradicionais de hierarquia dos mundos e a diferenciação entre espaços internos e externos.

A convergência dos países centrais, independente do regime político vigente, na estabilização econômica mundial pós-2008, contribuiu para que a crise seja no e não do sistema. Nessa dimensão do ordenamento internacional, tomando a ideia de Hardt e Negri, não há lado de fora, e o comportamento dos Estados se situou dentro de fronteiras de previsibilidade. Diferentemente, nos territórios da *desordem*, seja da economia, dos conflitos armados, genocídios, migrações, atentados, ataques militares, vitimando principalmente civis e de impacto global instantâneo pela disseminação comunicacional, o espectro do imponderável influencia, conforme abordamos, parte importante das análises. Tratar-se-ia de situações de anomia, de caos, em que a inacessibilidade a desvendamento prévio acabaria comprometendo diagnósticos posteriores, assim como a formulação e a execução de ações no terreno?

Da nossa perspectiva, cisnes negros podem representar fator decisivo no desencadeamento de situações críticas, o que não significa que esferas de decisão humana, como a política e a economia, sejam impermeáveis à análise compreensiva. Como apontam Norbert Elias e John Scotson,

a sociologia só poderá ser reconhecida como uma disciplina científica se ficar claro que não existe caos em sentido absoluto. Nenhum agrupamento humano, por mais desordenado e caótico que seja aos olhos daqueles que o compõem ou aos olhos dos observadores, é desprovido de estrutura (2000, p.192).

Hedley Bull, na direção do anteriormente citado Julien Freund, desestima o estado de desordem como fim em si mesmo, trata-se de momento de passagem para outro tipo de ordem:

O objetivo daqueles que, em qualquer sociedade, procuram alterar a ordem existente não é chegar a uma sociedade onde inexistam restrições ao recurso à violência, onde não se aceite a regra de que os acordos devam ser cumpridos ou não haja normas que

assegurem os direitos da propriedade, mas apenas mudar os termos dessas regras, de tal forma que deixem de servir os interesses especiais dos elementos dominantes (2001, p.67).

Como momento de transição, a *desordem* deflagrada por acontecimento aleatório ou ação vinculada à estratégia de Estados ou organizações, independentemente da duração e da proporção de custos humanos, materiais e ambientais, terá como desfecho nova *ordem*, expressão dos atores e interesses que vão adquirindo dominância. Conforme argumentamos ao longo deste ensaio, na análise de conjunturas em que essas dimensões estiverem presentes, persiste a relevância de desvendar lógicas de poder, seus alcances e limites, campo relacional para a atribuição de sentido ao impacto dos acontecimentos.

Referências bibliográficas

- AYERBE, L. F. *Estados Unidos e América Latina. A construção da hegemonia*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- _____. *Ordem, poder e conflito no século XXI*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- BAKER, P. Elder Bush Says His Son Was Served Badly by Aides. *The New York Times*, 05 nov. 2015. Disponível em: http://www.nytimes.com/2015/11/05/us/politics/elder-bush-says-his-son-was-served-badly-by-aides.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&module=first-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news&_r=1
- BUENO DE MESQUITA, B. *The Predictioneer's Game*. New York: Random House, 2009.
- BULL, H. *A sociedade anárquica*. São Paulo: Imprensa do Estado/ UNB, 2002.
- CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The Study of Critical Junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, v. 64, n° 2, abril 2007.

- DOBRY, M. *Sociologia das crises políticas*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- DOSSE, F. *Renascimento do acontecimento*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- FREUND, J. *Sociologia do conflito*. Madrid: Ediciones Ejército, 1995.
- FRIEDMAN, G. *Os próximos 100 anos*. Uma previsão para o século XXI. Rio de Janeiro: Best Seller, 2009.
- _____. *The Next Decade*. New York: Random House, 2011.
- HAASS, R. La nueva guerra de los treinta años. *The Project Syndicate*, 21 jul. 2014. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/richard-n--haass-argues-that-the-middle-east-is-less-a-problem-to-be-solved-than-a-condition-to-be-managed/spanish>
- HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- KISSINGER, H. *World Order*. New York: The Penguin Press, 2014, versão e-book.
- KRASNER, S. Black Swans: Order and Disorder in the Global System. *The Asan Forum*, 13 jul. 2013. Disponível em: <http://www.theasanforum.org/black-swans-order-and-disorder-in-the-global-system/>
- KREISLER, H. Conversations with History. *Institute of International Studies*, University of California, Berkeley, 10 fev. 2003. Disponível em: <http://globetrotter.berkeley.edu/people3/Waltz/waltz-con1.html>
- NYE, J. El calibre exacto del terrorismo. *Clarín*, 21 fev. 2016. Disponible em: <http://www.pressreader.com/argentina/clarin/20160221/282132110510386/textview>

- REMICK, D. Going the Distance: on and off the Road with Barack Obama. *The New Yorker*, 27 jan. 2014. Disponível em: <http://www.newyorker.com/magazine/2014/01/27/going-the-distance-2?currentPage=all>
- ROMANO, C. *Lo posible y el acontecimiento*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2008, versão e-book.
- RYAN, J. President Obama Got Egypt Warning in 2010, CIA Official Says. *AbcNews*, Washington, 03 fev. 2011. Disponível em: <http://abcnews.go.com/News/egypt-unrest-president-obama-warning-2010-cia-official/story?id=12835550>
- SHACHTMAN, N. Pentagon's Prediction Software Didn't Spot Egypt Unrest. *Wired*, 11 fev. 2011. Disponível em: <http://www.wired.com/dangerroom/2011/02/pentagon-predict-egypt-unrest>
- TALEB, N. N. *A lógica do cisne negro*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2012.
- _____. *Antifrágil*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2013.
- TETLOCK, P.; GARDNER, D. *Superprevisões*. A arte e a ciência de antecipar o futuro. São Paulo: Objetiva, 2016.
- US State Department. Country Reports on Terrorism, 18 nov. 2015. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/>
- WALTZ, K. Structural Realism after the Cold War. In: IKENBERRY, J. (Ed.). *America Unrivaled*. The Future of Balance of Power. Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- ZIZEK, S. *Acontecimiento*. México D.F.: Sexto Piso, 2014.

CAPÍTULO 2. ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS SOBRE O RISCO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Luiza Rodrigues Mateo*

É cada vez mais notória a descrição da conjuntura internacional em termos de riscos e grandes incertezas. Seja no discurso midiático, na narrativa política de grandes potências ou em relatórios de organismos internacionais, transparece uma ansiedade quanto aos cenários futuros nos variados campos da economia (crises financeiras), do meio ambiente (desastres irreparáveis), da saúde (pandemias) ou da segurança (ataques terroristas). A noção de risco, que desde meados do século XX tem sido utilizada por empresas de consultoria e seguradoras para gerir investimentos privados, passa a ser debatida nas ciências humanas de modo contundente na década de 1990. Nas ciências sociais, autores como Ulrich Beck, Anthony Giddens, Niklas Luhmann e Mary Douglas problematizaram transformações decorrentes da prevalência do risco como forma de racionalidade a alterar os padrões da modernidade. Na discussão sobre o risco como técnica de governo e controle, destacam-se as influências de Michel Foucault, François Ewald e Robert Castel. Na área da criminologia, cabe mencionar os trabalhos de Pat O'Malley e Richard Ericson.

* Luiza Rodrigues Mateo é doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP), pesquisadora do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp) e pesquisadora visitante na Georgetown University.

As reflexões do sociólogo alemão Ulrich Beck – que aparecem sobretudo em *Risk Society: Towards a New Modernity* (1992) e *World Risk Society* (1998) – tiveram particular impacto no debate acadêmico e logo foram incorporadas na área das Relações Internacionais (RI). Levantamentos feitos por Karen Petersen (2011) revelam o aumento exponencial de artigos debatendo a noção do risco em revistas acadêmicas de RI na primeira década do século XXI¹. Em setembro de 2011, o prestigiado periódico *International Relations* lançou uma edição temática com o título *Risk, Risk Management and International Relations*, reunindo diferentes abordagens teóricas para entender como a linguagem do risco e as técnicas de administração do risco transformam a dinâmica global contemporânea.

Eventos inesperados, como os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, aceleram o questionamento sobre as implicações do risco para a tomada de decisão, sobretudo no campo da segurança. Os analistas das RI passam a refletir, portanto, sobre o papel do risco na agenda política internacional, assim como nos mecanismos de governança para administrar os riscos a partir de instrumentos de vigilância e prevenção que incidem cotidianamente sobre indivíduos, comunidades e Estados em escala local e internacional. Para apresentar o debate, o capítulo retoma conceitos centrais na obra de Ulrich Beck, especialmente sociedade de risco e modernidade reflexiva, já que o sociólogo alemão tem sido o principal interlocutor quando se trata de reflexões sobre o risco nas RI.

Na sequência, analisa-se a construção da agenda contemporânea a partir de riscos globais, explorando as principais diferenças entre a agenda de segurança do século XX (marcada por elementos clássicos como o equilíbrio de poder, conflito interestatal e deterência) e a agenda de “novos desafios” à segurança no século XXI. O cenário de riscos implica a necessidade de tomar decisões com base naquilo que não se sabe e que não se pode mensurar, inspiran-

do uma lógica de antecipação ativa, sobretudo na área da segurança e nas atividades de combate ao terrorismo internacional, levantando importantes questionamentos que serão abordados nas demais seções deste capítulo.

O primeiro deles explora os elementos de reflexividade na segurança internacional, a partir do estudo de caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Com destaque para a contribuição de Rasmussen, Coker e Griner, analisa-se a administração de riscos como principal objetivo dessa organização e os limites da administração do risco diante das incertezas, da presença do futuro e do efeito bumerangue. A dilatação dos riscos no tempo e espaço gera um sentido de ansiedade e a relativa perda de controle dos atores (sejam Estados ou organizações como a Otan) que não conseguem extinguir ameaças, apenas administrar os riscos mais graves e tentar evitar catástrofes.

O segundo questionamento se refere à guerra como administração de riscos, as implicações estratégicas a partir da lógica preventiva e a própria redefinição do campo da segurança. Autores como Heng, Rasmussen e Clapton demarcam as principais diferenças entre o paradigma clássico de ameaças tradicionais (com base em intenções e capacidades) e o paradigma de riscos. A definição da agenda de segurança para além dos conflitos interestatais – com destaque ao *spillover* de problemas domésticos e ameaças de caráter transnacional – exige um engajamento constante dos atores que buscam administrar os riscos globais, seja a partir de intervenções militares como as do Afeganistão e Iraque, ou pela tentativa de moldar o ambiente internacional por meio da promoção de padrões liberais (sobretudo democracia, boa governança e livre mercado).

O terceiro questionamento é relativo ao que Heng e McDonagh denominam a “outra guerra ao terror” – iniciativas não-militares de administração do risco que ocuparam papel relevante ao limitar o espaço de atuação transnacional de grupos terroristas. Os autores atentam para formas de cooperação interestatal e supranacional, e entre os setores público e privado, para garantir a administração de riscos nos setores financeiro, da proli-

¹ Os artigos que fazem referências a obras sobre o risco cresceram de zero em 2004 para 539 em 2010. No mesmo período, os artigos na área de RI que trazem o risco como tópico cresceram de um para 145 (Petersen, 2011, p.694-695).

feração de armas de destruição em massa e na aviação civil. Aqui, destaca-se um otimismo inspirado em Beck, que defendeu o caráter cosmopolita da sociedade de riscos, ao exigir dos atores maior nível de diálogo e concertação para lidar com problemas comuns tais como o meio ambiente e terrorismo.

O capítulo se encerra com um debate que, influenciado por Foucault, entende o risco como um dispositivo de governo associado a uma racionalidade política de administração das incertezas. Autores como Aradau e van Munster divergem de Beck e de autores construtivistas nas RI que subscrevem sua abordagem, ao não aceitarem a natureza material do risco, que seria apenas uma construção artificial que conjuga técnicas de controle a uma racionalidade do risco. Os autores dão destaque às implicações do sistema precautório, que a partir da lógica alarmista de danos irreversíveis acaba legitimando um poderoso sistema de vigilância e a suspensão de princípios do direito (como, por exemplo, a presunção da inocência).

Com essas discussões, pretende-se lançar luz sobre um debate recente nas Relações Internacionais e pouco presente em publicações no Brasil. Conjuntamente com a sistematização das principais contribuições de autores que trabalham o risco nas RI, o capítulo busca delinear o papel do risco na agenda e na análise de conjuntura internacional a partir de documentos e discursos oficiais de atores de destaque.

A sociedade global de risco

Estar em risco é a condição humana no início do século XXI
(Beck, 2006, p. 330)

A palavra risco deriva do latim *rescum* e foi popularizada para descrever os perigos e surpresas das viagens marítimas no século XVI. Os riscos que inspiravam medos do passado estavam situados num contexto religioso, e tinham a função de moldar o comporta-

mento individual invocando os perigos de demônios, pragas, e do apocalipse e juízo final. Assim, os riscos não apareciam relacionados ao comportamento humano, mas à expressão de uma “força maior”. A perspectiva da vontade divina incidindo sobre o destino provia algum sentido a acontecimentos aleatórios ou fora do controle. Importantes mudanças nessa relação começam a ser processadas com o advento da modernidade, sobretudo com a confiança na ciência e na racionalidade (Heng, 2006a, p.42).

Segundo Bernstein (1998), o domínio sobre o risco é o divisor de águas da modernidade com o passado, quando prepondera a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que os homens não são passivos diante das vontades da natureza. Ainda no século XVII, o cálculo de probabilidades (com o avanço da estatística) formalizou o conceito de risco, que poderia ser quantificável e classificável por meio de métodos científicos. A análise de risco se tornou atividade rotineira para grandes corporações, bancos e seguradoras, que buscavam estimar a probabilidade e o valor econômico no presente de eventos futuros (Petersen, 2011, p.697).

No século XIX, o risco passou a ser entendido em sua relação com a conduta humana e social. Para Ulrich Beck, o risco é a noção moderna de que resultados inesperados podem derivar das nossas próprias atividades e decisões, e não somente da natureza, da vontade divina ou do acaso. Os riscos são definidos pelo sociólogo alemão como ameaças irreversíveis para o planeta e para o ser humano, que alteram toda a linguagem e dinâmica política. Ao final do século XX, nós nos deparamos com riscos tais como catástrofes nucleares, pandemias ou ataques terroristas, que derivam da ação humana e são potencializados pelo avanço da globalização, que “provê a infraestrutura e interface para que os riscos à segurança se propaguem” (Heng, 2006b, p.75).

Segundo Beck, o mundo vivencia atualmente uma transformação da modernidade, com a passagem da sociedade industrial para a sociedade de risco. Na sociedade industrial, que ele também chama de primeira modernidade, a principal preocupação dos tomadores de decisão era a distribuição de riquezas numa condição geral de escassez. Nela, o risco era entendido como não-intencional,

² Todas as citações em inglês foram traduzidas livremente pela autora.

como um efeito colateral latente da industrialização que poderia ser previsto e “domesticado” por meio de compensações financeiras e “esquemas de assecuramento” (*insurability*) baseados em cálculos e avaliações de especialistas.

Na sociedade de riscos, a relação é oposta: a essência da decisão não é mais a distribuição dos “benefícios”, mas sim dos “malefícios” produzidos na sociedade – inclusive os riscos. Com o progresso tecnológico, científico e industrial, o risco passa a ser um elemento constante e aquém do controle humano (como é o caso das catástrofes ecológicas). Ou seja, para Beck não se trata de uma ruptura da modernidade, mas antes da sua aceleração e radicalização, inaugurando uma fase reflexiva. Significa a vitória da primeira modernidade, ou o que Beck chamou de modernização da modernidade.

A segunda modernidade é reflexiva porque a sociedade de riscos se confronta, intermitentemente, consigo própria e não com um “outro” externo. A origem do risco não é exógena, mas endógena a esta sociedade: “A tomada de decisão sobre o risco é que o torna arriscado. A decisão de administrar o risco é um esforço para manter o controle, uma tentativa que leva inevitavelmente à perda de controle” (Williams, 2008, p.63). Outro aspecto da reflexividade é a incorporação do risco na própria decisão política, quando as escolhas passam a ser feitas diante de cenários prospectivos com elevado grau de incerteza. Revela-se, portanto, a erosão dos conceitos de controle, certeza e segurança da primeira modernidade. Caem por terra, também, os referenciais do Estado, da nação e do território para o universo da política, uma vez que a sociedade de risco é por natureza global e exige mecanismos de cooperação inter e supranacionais. Conforme Beck, “A reflexividade e a impossibilidade de controle do desenvolvimento social invadem as sub-regiões individuais, desconsiderando jurisdições, classificações e limites regionais, nacionais, políticos e científicos” (2012, p.22).

Isso acontece porque não há sistemas possíveis para “assegurar” os riscos, o que por sua vez traz um esquema perverso de baixa probabilidade, mas custos elevados. Para Beck, portanto, a “incalculabilidade” do risco é definidora da segunda modernidade: se antes o principal referencial era o que se sabia (por exemplo, a partir de

experiências do passado ou postulados científicos), na sociedade de risco toma o centro tudo aquilo que não se sabe. A impossibilidade de mensurar os riscos traz, portanto, maior pressão sobre a tomada de decisão: “Anteriormente, as decisões eram tomadas a partir de normas fixas de calculabilidade, relacionando fins e meios, ou causas e efeitos. São precisamente estas normas que a sociedade mundial de risco invalidou” (Beck, 1999, p.4).

Ao mesmo tempo, coloca-se em xeque o papel dos especialistas no processo decisório, em que “o poder de definição dos especialistas foi substituído por agências estatais de inteligência” (Beck, 2002, p.45). Na ausência de “respostas de autoridade” para guiar a tomada de decisão, os políticos se tornam os próprios especialistas. A definição do risco passa a ser, assim, um campo de disputas: “As desigualdades de definição permitiram que atores poderosos maximizassem o risco para os outros e minimizassem os riscos para si mesmos. A definição do risco é, em sua essência, um jogo de poder” (Beck, 2006, p.333).

A sociedade moderna se tornou sociedade de risco no sentido de que se ocupa, cada vez mais, com o debate, a prevenção e a gestão dos riscos que ela mesma produz. É uma condição que subjugou todos os Estados e os tomadores de decisão na contemporaneidade: a gestão e antecipação de grandes catástrofes. A decisão política está cada vez mais presa ao mundo virtual, já que essas catástrofes a serem prevenidas não são o real, mas o que está prestes a se tornar real. Em suma, o paradigma da sociedade de riscos traz três discontinuidades com o passado: em sua dimensão espacial (do local para o global), temporal (do presente para o futuro) e quanto à magnitude dos danos (do parcial para o total).

A tese da sociedade de risco não propõe que existem hoje mais riscos que no passado, mas que esses riscos não estão limitados ao tempo-espço: transcendem as fronteiras geográficas e o cálculo de prazos, escapando assim de mecanismos estabelecidos para assegurar e controlar os riscos. Fenômenos como o aquecimento global ou a poluição do ar revelam a dissolução do referencial territorial para pensar o risco, que desconhece as fronteiras nacionais. Beck (2006) chama esse fenômeno de “des-delimitação” (*de-bounding*):

as causas e consequências dos riscos não estão limitadas a um local, um território, um Estado – os riscos são onipresentes.

Concomitantemente, os riscos apresentam longos períodos de latência (seu efeito no tempo não pode ser determinado), o que se pode observar pela dificuldade de prever os impactos futuros do despejo de lixo nuclear nos oceanos ou do consumo de alimentos geneticamente manipulados. Há ainda um componente social na transformação da sociedade de risco: a dificuldade de delimitar legalmente os responsáveis por riscos potenciais, já que estes são fruto da ação combinada de muitos indivíduos. Em riscos advindos de crises financeiras, por exemplo, a distinção de causa e consequência é cada vez mais complexa.

A grande magnitude apresentada por riscos ambientais, financeiros ou aqueles advindos do terrorismo acaba destituindo uma lógica básica da modernidade industrial: a lógica da compensação. Quando o conhecimento científico e o cálculo possibilitavam o controle dos riscos, os acidentes poderiam acontecer, mas eram compensáveis. Na sociedade de risco, todavia, tamanha a dimensão dos danos (possíveis ou prováveis), a lógica da compensabilidade é substituída pela lógica da prevenção. Se os riscos não podem ser compensados, o problema do “não conhecimento” é radicalizado: “Não somente a prevenção está prevalecendo sobre a compensação, mas também estamos tentando antecipar riscos cuja existência não foi comprovada” (Beck, 2006, p.334).

Para Beck (2002), os ataques terroristas de 11 de setembro seriam o “Chernobyl do nosso século” e representam a própria manifestação da sociedade global de riscos, na qual os perigos são incontrolláveis, imprevisíveis e impossíveis de serem assegurados. A partir de 2001, nascem novos arranjos institucionais e discursivos para lidar com o risco e sua administração, induzindo os acadêmicos das RI (sobretudo na área da segurança) a repensar suas agendas de pesquisa. Para Rasmussen: “O ataque às Torres Gêmeas em setembro de 2001 é um exemplo trágico de uma nova realidade estratégica assimétrica que é mais bem compreendida pelo conceito de sociedade de risco do que pelas noções tradicionais de terrorismo” (2001, p.308).

As principais características do risco colocado pelo terrorismo global são a intenção (no lugar do acidente), a desconfiança geral e os riscos sistêmicos (e não individuais), o Estado como ator assegurador e definidor do risco (poder das agências de inteligência na construção de cenários prospectivos). Para Beck, a intencionalidade da catástrofe é um fator que diferencia o terrorismo de outros riscos globais (financeiros e ambientais, por exemplo). Esse elemento reforça o sentido de urgência das estratégias de prevenção adotadas pelas lideranças ocidentais: mobilização permanente, aumento expressivo dos gastos militares, restrições a liberdades civis. Não é possível prever onde, como e quando o risco de transformará em catástrofe.

O risco na agenda internacional contemporânea

Desde o fim da Guerra Fria, as principais lideranças ocidentais e organizações internacionais demonstram crescente preocupação com a administração de riscos, num contexto global definido por “novos problemas de segurança”. Instabilidades domésticas advindas de conflitos civis, desastres ambientais, epidemias, fluxos migratórios indesejados, proliferação de armas de destruição em massa, ou atividades criminosas (como o tráfico de armas, drogas e pessoas) e terroristas, estão cada vez menos restritas às fronteiras nacionais. A natureza transnacional desses fenômenos se soma ao contexto de déficit de capacidade estatal na periferia do sistema, adensando transbordamento de seus impactos. Assim, os principais aspectos de (in) segurança hoje não advêm de um cenário de guerra entre Estados, mas de instabilidades, da ausência de governança e de conflitos intraestatais, configurando um conjunto de riscos com alto teor de imprevisibilidade e alto nível de complexidade na sua gestão.

No âmbito dos organismos internacionais, destaca-se a reformulação da agenda da Otan em 1991, quando a tradicional ameaça soviética deu lugar aos riscos e “desafios à segurança” do mundo pós-bipolar. Em 1999, a organização incorporou a estratégia de “administração de crises” para evitar que incertezas e ris-

cos se tornem crises agudas, ou mesmo administrar aquelas que não podem ser prevenidas. O documento da União Europeia de 2003, *Internal Security Strategy*, aponta que um ataque em larga escala contra os países do continente é improvável e que as preocupações do novo milênio advêm de Estados fracos, do crime organizado e da proliferação de armas de destruição em massa. Conformam-se, assim, um complexo de inseguranças e riscos à segurança europeia (Williams, 2008, p.58).

Nos documentos estadunidenses, da mesma forma, a centralidade do risco é notável. A *Quadrennial Defense Review*, lançada em setembro de 2001, coloca o risco como o princípio estratégico mais importante para segurança nacional do país: “O Pentágono desenvolveu uma nova estratégia de defesa e uma estrutura de administração de riscos...” (QDR, 2001). No documento de 2006, concretiza-se a percepção de que as incertezas representam o maior desafio à segurança:

Nós não podemos caracterizar precisamente o ambiente de segurança de 2025; assim, nós precisamos nos proteger dessa incerteza desenvolvendo um largo conjunto de capacidades. Nós precisamos ir além e organizar nossas forças para lidar de maneira ágil e flexível com o desconhecido e as surpresas das próximas décadas (QDR, 2006).

A definição de risco em Washington é dada por outro documento estratégico:

A globalização e crescente interdependência econômica ao mesmo tempo que criam riqueza e oportunidades, criam também uma rede de vulnerabilidades interligadas e propagam ainda mais riscos, aumentando a sensibilidade a crises e choques ao redor do globo e gerando mais incertezas com relação a sua velocidade e efeitos. [...] Nossa estratégia deve abordar como podemos avaliar, mitigar e responder aos riscos. Aqui, nós definimos o risco em termos de potenciais danos à segurança nacional, combinado à probabilidade de ocorrência e à mensuração de consequências caso o risco subjacente permaneça sem solução. (NDS, 2008)

Nesse sentido é paradigmático o discurso de Donald Rumsfeld, então Secretário de Defesa dos Estados Unidos, numa conferência de imprensa sobre a (in) existência de armas de destruição em massa no Iraque, pouco antes da intervenção de março de 2003:

Qual é a mensagem aqui? A mensagem é que não há certezas. Há coisas que nós sabemos que sabemos. E existem desconhecidos conhecidos. Isso equivale dizer que há coisas que no presente nós sabemos que não conhecemos. Mas há também desconhecidos desconhecidos. Há coisas que nós não sabemos que não sabemos. Então nós damos o nosso melhor, juntamos todas as informações e dizemos: bom, isso é basicamente como vemos a situação, isso é realmente o que sabemos e não sabemos. E a cada ano nós descobrimos outros desconhecidos desconhecidos. Soa como um trocadilho. E não é um trocadilho. É uma questão muito séria e importante³ (Rumsfeld, 2002).

Esse tipo de avaliação sobre os riscos, que predominou na tomada de decisão neste início de século XXI, revela uma mudança profunda na descrição do ambiente de segurança internacional. Durante a Guerra Fria, o bloco ocidental capitaneado pelos Estados Unidos (EUA) estava preocupado com as ameaças que a União Soviética (URSS) colocava para seu modelo político, econômico e social. No campo militar, a ameaça vinha das intenções hostis soviéticas no pós-Segunda Guerra Mundial (ímpeto expansionista), e do crescimento do seu aparato bélico. Essa ameaça unidirecional foi contida por meio de uma aliança militar no campo ocidental, a Otan.

³ O original em inglês soa como um trava-línguas: “Now what is the message there? The message is that there are no ‘knowns’. There are things we know that we know. There are known unknowns. That is to say there are things that we now know we don’t know. But there are also unknown unknowns. There are things we don’t know we don’t know. So when we do the best we can and we pull all this information together, and we then say well that’s basically what we see as the situation, that is really only the known knowns and the known unknowns. And each year, we discover a few more of those unknown unknowns. It sounds like a riddle. It isn’t a riddle. It is a very serious, important matter”.

Na era dos riscos, todavia, os desafios à segurança são multidimensionais e multifacetados. Não podem ser avaliados por intencionalidade ou capacidade de um ator hostil. Não são quantificáveis. Enquanto o sistema de ameaças da Guerra Fria era relativamente sólido, os riscos são fluidos (Williams, 2008, p.69). Para lidar com esse vasto conjunto de desafios à segurança, que envolvem desde surtos epidêmicos à falência de Estados, as lideranças ocidentais passam a compor um sistema flexível de alianças.

Instituições como a Otan deixam de ser o único instrumento da segurança internacional com o surgimento de diversas coalizões *ad hoc*, sem sede formal ou recursos próprios. A partir da intervenção norte-americana no Iraque, essas ficaram conhecidas como “coalizões dos dispostos” (*coalition of the willing*). O discurso do então presidente norte-americano, George W. Bush, é ilustrativo: “Ao longo do tempo é importante que as nações saibam que vão ser responsabilizadas por sua inação [...] ou vocês estão conosco ou contra nós na luta contra o terror” (CNN, 2001).

A maior diferença das alianças no período bipolar para as coalizões contemporâneas é que as últimas não lidam com ameaças militares concretas, mas com riscos abstratos, com destaque para o terrorismo global. Para Williams, há uma profusão de “coalizões dos dispostos” para lidar com os mais variados desafios à segurança, geralmente organizadas de forma *ad hoc* e com expressa seletividade quanto às parcerias: “Uma coalizão dos dispostos orientada para o risco [...] existe para administrar um risco amorfo, que é difícil de definir; é também difícil determinar quando o risco foi reduzido ou extinto” (Williams, 2008, p.70).

Ou seja, para Williams (2008, p.65), durante a Guerra Fria as ameaças eram descritas em termos bastante específicos, no contexto do equilíbrio de poder. Enquanto as ameaças são quantificáveis (proporcionalmente aos recursos de poder), os riscos são incalculáveis. A incerteza é intrínseca à atual concepção de risco, que depende tanto da probabilidade (no presente) quanto da magnitude das consequências (no futuro). No período bipolar era

possível estimar o nível da ameaça pela quantidade de soldados e tanques soviéticos dispostos no globo, e também apreender as intenções soviéticas por meio da rotina diplomática num contexto de racionalidade política de balanceamento de poder. Todavia, sobretudo após os eventos de 2001, o grau de incerteza dificulta a clara distinção das ameaças – muitos são os “conhecidos desconhecidos” a que se refere Rumsfeld.

Na linguagem comum, cotidiana, utilizamos os termos insegurança, perigo, ameaça e risco como sinônimos. Mesmo nos discursos políticos e documentos estratégicos parece haver insuficiente distinção conceitual entre os mesmos. Para Yee-Kuang Heng (2006a), os próprios autores que trabalham na incorporação da teoria de Beck nos estudos de segurança, muitos dos quais serão abordados neste capítulo, evitam adentrar na discussão conceitual de ameaça e risco. Heng retoma Beck ao definir os riscos como ameaças incontroláveis, pois não há condições de prever quando, onde e com qual intensidade eles podem se materializar, já que o “risco implica a probabilidade de uma ação ou inação produzir resultados indesejados” (Heng, 2006a, p.48). Para o autor, o elemento diferenciador não está na origem dos riscos/ameaças (por exemplo, no setor militar ou ambiental) ou na sua essência material/ideacional, mas na sua racionalidade. Ou seja, na mudança de uma racionalidade mais determinista para outra condicional e probabilística.

Na abordagem da sociedade de risco, não são as capacidades ou intenções de atores hostis que apontam desafios à segurança, mas a possibilidade de materialização do risco e a magnitude de suas consequências. Os perigos advêm não de Estados fortes, mas justamente daqueles fracos e falidos. Consoante Shlomo Griner (2002), os problemas ali presentes (terrorismo ou epidemias, por exemplo) são considerados riscos porque, no contexto da globalização, abrem um cenário futuro com a possibilidade de altos danos (tanto para si mesmos como para os demais Estados). “O conceito de risco implica, portanto, probabilidades e consequências; a ameaça envolve capacidades e intenções” (Heng, 2006a, p.50).

Segurança reflexiva ou reflexividade da segurança?

Um dos precursores na discussão sobre a sociologia do risco a partir de Ulrich Beck nos estudos de segurança foi o dinamarquês Mikkel Rasmussen, que analisou as transformações da Otan ao fim da Guerra Fria, a partir do que nomeou como “segurança reflexiva”. A organização estaria repensando não somente o conjunto de ameaças a afetar a região do Atlântico Norte, mas reconstruindo os termos de sua própria existência de forma reflexiva (Rasmussen, 2001, p.285). Isso se deveria, em grande parte, à adoção do risco como chave operacional da segurança pelas lideranças ocidentais: “O foco na sociedade de risco vira a concepção geral de segurança do avesso” (Rasmussen, 2004, p.388).

Ou seja, não se trata apenas de um novo discurso de segurança, centrado nos riscos, mas de uma transformação na agência política em tempos de modernidade reflexiva. Não bastaria apenas trazer mais elementos para a agenda de segurança (alargando-a para além do tradicional setor militar), pois o panorama atual é de profunda transformação no modo como os problemas de segurança são tratados politicamente, sobretudo no pós-11 de setembro. “A reflexividade não é apenas relevante para um conjunto de novas questões de segurança; a reflexividade está transformando a própria agenda de segurança” (Rasmussen, 2004, p.395).

Rasmussen identifica a Otan como o pivô da segurança ocidental, que institucionaliza uma identidade coletiva e provê a infraestrutura militar e política para atuação coordenada. No pós-Guerra Fria, a organização teria entrado num processo reflexivo ao repensar seus objetivos, regras e formas de atuação. De acordo com o documento estratégico da Otan (1991, p.237): “Os riscos que permanecem à segurança dos Aliados são multifacetados por natureza e multidirecionais, o que os torna difíceis de avaliar e prever”. O ambiente de contínuas mudanças traz novos desafios à manutenção da paz no Atlântico Norte, e ao

encarar nossa era em termos reflexivos, a Otan não advoga que o mundo pós-Guerra Fria possibilita a busca de fins claramente definidos, alcançados por meio de meios da própria organi-

zação. A Otan não definiu um novo objetivo para si mesma; ela estabeleceu diretrizes pelas quais ela pode administrar as transformações do presente (Rasmussen, 2001, p.300).

Pela interpretação do autor, com o fim do conflito bipolar, a Otan não estabelece novos fins para sua atuação, pois não há fins possíveis no contexto de risco, restringindo-se a pensar novos meios para administrar novos riscos, com foco na estabilidade: “Estas ameaças incluem por exemplo a proliferação de mísseis balísticos e armas nucleares, terrorismo, ataques cibernéticos, e problemas ambientais” (Otan, 2010). Enquanto a URSS era o “outro” que definia a identidade da Otan na Guerra Fria, ao final do século XX a Otan passa a se autorreferenciar, o que representaria uma transição da racionalidade moderna para uma racionalidade reflexiva no sentido descrito por Beck. Essa transformação se baseia em três aspectos presentes na atual composição e forma de atuação da Otan: a administração de riscos, a presença do futuro e o efeito bumerangue.

O aspecto de administração de riscos parte das transformações da atividade política entre as duas fases da modernidade, conforme descrito por Beck (2012, p.60-66). A transição é demarcada pela diferenciação da agência a partir de duas modalidades da política: aquela dirigida por regras (política simples, relativa à primeira modernidade) e aquela que altera as regras (política reflexiva, típica da segunda modernidade). Para Rasmussen (2001, p.291-294), no período bipolar a “política” era fixa (orientada pela lógica da deterência) e a Otan se restringiu ao que Beck chamou de “política dirigida por regras” (*rule-directed politics*). A partir da década de 1990, porém, a organização passou a repensar as regras do jogo, no âmbito da “política da política” ou de “política de alteração de regras” (*rule-altering politics*).

A noção de segurança funciona como um significador por meio do qual certas regras se aplicam ao uso da força. Essas regras constituem uma racionalidade particular, ou seja, descrevem a maneira apropriada de agir em determinadas circunstâncias. Predominou, na modernidade industrial, o paradigma da

segurança nacional, cuja racionalidade se bipartia entre fins (tais como a sobrevivência do Estado e a conquista de poder) e meios (soma das capacidades militares). Mas se adotarmos a perspectiva de Beck, segundo a qual estamos vivendo uma corrosão da racionalidade moderna e, concomitantemente, a ascensão da racionalidade reflexiva, nota-se que o significador do discurso político ocidental está também em transformação.

Conforme descrito anteriormente, a tomada de decisão não está mais focada na distribuição de riquezas, mas na distribuição de riscos. A racionalidade da sociedade de risco é reflexiva porque os “perigos e inseguranças” são o produto da mesma sociedade que os originou. A equação entre meios e fins se rompeu porque não há “fins plausíveis” diante dos riscos, já que eles são autor-reprodutivos, sistemáticos e imprevisíveis. Os governos devem se contentar com os meios, ou seja, com a administração dos riscos. Assim, a própria natureza da agência política se transforma na modernidade reflexiva, pois o risco está na origem da tomada de decisão (Rasmussen, 2001, p.390-391).

A presença do futuro, por sua vez, captura o que Beck descreve como a capacidade do risco de transcender a realidade temporal. A atividade política fica, no presente, refém da administração de possíveis eventos no futuro, descritos em cenários hipotéticos. Ou seja, o ocidente está assombrado, hoje, pela máxima do “não mais e não ainda – não mais confiança e segurança, não ainda destruição e desastre” (Beck, 1999, p.137). Para Rasmussen, a noção de risco inverte a relação entre passado, presente e futuro, já que o risco é a possível consequência de uma ação que ainda não se materializou: “Não são as ações do presente que produzem resultados futuros, mas a percepção de eventos futuros que produzem ações no presente” (Rasmussen, 2001, p.293). Em outras palavras, os cenários considerados para a tomada de decisão são “realidades virtuais” que impõem a presença do futuro.

O conceito de efeito bumerangue traz por sua vez dois componentes: o fim do “outro” e a perda de controle. Com a ação reflexiva há uma ruptura na relação eu/outro já que todas as ações praticadas pelo “eu” têm consequências não somente no “outro”,

mas em si próprio. É por isso que na modernidade reflexiva, o risco é elevado ao quadrado: “[...] sob a égide dos riscos da modernização, cedo ou tarde se atinge a unidade entre culpado e vítima” (Beck, 2010, p.45). O ameaçador é também ameaçado porque não há pleno controle sobre os resultados. A tomada de decisão é um risco por si só, justamente porque se baseia num cenário futuro e porque a decisão é uma escolha dentre vários cenários de risco, e não uma escolha entre uma política segura e outra insegura. A segurança total, nesse sentido, não é mais um objetivo alcançável. A Otan teria assumido esses três aspectos nos últimos vinte anos, o que consoante Rasmussen, levou a um paradigma de segurança reflexiva na organização.

O britânico Christopher Coker (2004), por sua vez, descreve a Otan como uma “comunidade de risco” (*risk community*) que atuaria menos como um ator unitário do que como um grupo de Estados na busca por administrar a política da modernidade tardia. Também inspirado em Beck, o autor postula que no pós-Guerra Fria a Otan se transformou de uma “aliança baseada em ameaças” (com foco na dissuasão) para uma “aliança baseada em riscos” (administração de diversos riscos e ameaças à segurança). Para Coker, até mesmo o papel da guerra mudou – está cada vez mais focada na redução das incertezas e da ansiedade, com o foco na administração dos riscos mais graves, já que não é possível eliminá-los todos. A guerra se transformou, segundo Coker, numa atividade de “administração de riscos em tudo menos no nome” (Coker, 2004).

Já para Shlomo Griner (2002), devemos pensar a atual fase da sociedade ocidental a partir da noção de reflexividade da segurança. Griner afirma que Rasmussen teria falhado ao aplicar as formulações de Ulrich Beck, pois interpretou erroneamente as transformações da Otan iniciadas na década de 1990 como engajamento com uma “política reflexiva”. A proposta de Griner (2002, p.155-156) é de que as transformações realizadas pela Otan são um resultado (ou um sintoma) da modernidade reflexiva, e não uma atividade reflexiva *per se*.

Em função da reflexividade presente na segunda modernidade, os estudos sobre risco requerem a adoção de referenciais não fixos na territorialidade, o que coloca um grande desafio para as RI, tradicionalmente centradas no paradigma do Estado Nação. Griner sublinha, ainda, a importância de pensar a dinâmica local-global na definição dos riscos. Muitas decisões domésticas são tomadas com base em riscos definidos internacionalmente, o que revela, conforme apontado anteriormente, os embates do jogo de poder na definição dos riscos.

E, por fim, o autor apresenta uma visão mais cética quanto à proposição de Beck em prol do cosmopolitismo como saída para lidar com os riscos na contemporaneidade. Se é verdadeiro que o aspecto transnacional do risco exige condições mais plurais de negociação internacional, isso de longe significa evolução para uma política internacional mais cosmopolita ou democrática, já que “a globalidade do risco não significa a igualdade do risco. Ainda que riscos globais afetem todos, há países e empresas que lucram com [a produção do] risco” (Griner, 2002, p.154).

Guerra como administração de riscos

Parte da literatura sobre o risco nas RI discute como certos atores, especialmente os EUA e a Otan, passaram a incorporar a administração de risco em suas agendas de segurança e doutrinas estratégicas. Heng (2006a), por exemplo, explora a recente definição da segurança nacional dos EUA em termos de riscos e desafios à segurança e, portanto, à própria racionalidade ou justificativa de empreender esforços militares em Kosovo (1999), Afeganistão (2001) e Iraque (2003). Para o autor, nos três casos preponderou a mesma premissa estratégica de atuar preventivamente diante de riscos globais à segurança, evitando cenários catastróficos, respectivamente a instabilidade regional europeia, novos ataques terroristas a partir de santuários (*safe havens*) no Afeganistão ou a posse de armas de destruição em massa pelo regime de Saddam Hussein.

Heng (2006a) aponta que a transformação da guerra em termos de administração de risco (*riskisation of warfare*) tem início ao final

da Guerra Fria, quando o cenário estratégico passa a ser descrito como incerto e imprevisível. O engajamento militar nas últimas décadas foi direcionado a riscos pré-existentes, mas agravados com a globalização. Os elementos de probabilidades e consequências são cada vez mais importantes para os tomadores de decisão em matéria de segurança, o que representa um rompimento com a avaliação clássica que traduz ameaças em termos de capacidades bélicas e intenções hostis. “Riscos mal definidos estão se tornando a principal chave conceitual da segurança ocidental” (Heng, 2006a, p.24).

Rasmussen (2006) argumenta, ainda, que os padrões pelos quais a segurança é mensurada mudaram, ressaltando a diferença conceitual entre ameaça e risco. A ameaça se refere a um perigo precisamente identificado e medido em termos da capacidade do inimigo de realizar uma intenção hostil, numa relação racional entre meios e fins. O risco, por sua vez, é a definição de um cenário futuro em que o perigo pode se materializar ou não. Sua essência é a incerteza: “[...] a probabilidade de eventual dano, avaliado em termos de frequência de ocorrência, gravidade de perdas e vulnerabilidade” (Heng; McDonagh, 2009, p.26).

Diante do risco, não se pode atingir a segurança completa (como a eliminação da ameaça de um país invasor), mas apenas administrá-lo e investir em sua prevenção. Para Rasmussen (2006, p.2-3), a emergência da sociedade de risco traz profundas mudanças na forma como os governos ocidentais buscam garantir sua segurança em termos de tecnologias, doutrinas e agentes. A formulação estratégica olha menos para o que já aconteceu (padrões do passado) do que para aquilo que pode acontecer (cenários futuros).

Os riscos definidos pelas lideranças ocidentais são bastante variados: instabilidades regionais, crises humanitárias, regimes hostis, proliferação de armas de destruição em massa, degradação ambiental, fluxos migratórios ilegais, crime organizado (tráfico de drogas, armas e pessoas), terrorismo, entre outros. Esses riscos são transnacionais e não podem ser completamente delimitados no tempo-espço. Para administrá-los é necessária uma estratégia de antecipação ativa, que significa agir preventivamente para evitar consequências adversas (ainda que diante de riscos mal defini-

dos e grandes incertezas). Conforme já apontado, essa lógica traz uma ruptura com o padrão bipolar, em que a estratégia era reativa (num contexto de potências rivais e corrida armamentista) e tinha como principal instrumento a deterrence e a manutenção do equilíbrio de poder. Quando o risco predomina, conforma-se um clima geral de ansiedade que favorece “[...] uma abordagem antecipatória e mesmo distópica para administrar todo tipo de riscos, variando de crime à segurança alimentar e meio ambiente” (Heng, 2006b, p.73).

Não foi o cálculo de capacidade e intenções que levou às guerras no Afeganistão e Iraque, mas a probabilidade de cenários pessimistas (*worst-case scenarios*) e consequências catastróficas, na tentativa de evitar a repetição de grandes catástrofes como os ataques terroristas de 11 de setembro. (Heng, 2006a, p.147) Lideranças ocidentais, com destaque para George W. Bush e Tony Blair, defenderam repetidamente a lógica de que “os riscos da inação superam os riscos de agir imediatamente”.

Nesse sentido, a segurança traz uma racionalidade reflexiva: os agentes se referem reflexivamente às suas ações/inações em termos de potenciais consequências adversas (antes mesmo de sua materialização). Heng argumenta que essa abordagem reflexiva estava presente na postura das potências ocidentais desde o final da Guerra Fria, a exemplo da justificativa de intervir em Kosovo com base num cenário de risco. O então presidente norte-americano Bill Clinton (1999) afirmou: “os perigos de agir agora são superados pelos riscos de não agir”. O mesmo vale para o “desconhecido conhecido” (*known unknowns*) de Rumsfeld quanto ao Iraque. Conforme sumariza Heng (2006b, p.82), “O 11 de setembro apenas consolidou uma tendência proativa na política militar reflexiva no Ocidente”.

Clapton (2011) destaca, todavia, que é preciso considerar também os atores que resistiram ao processo de “descrição de riscos” (*riskization*) e criticaram, por exemplo, a ação preventiva americana no Iraque a partir da personificação do risco em Saddam Hussein e do cenário hipotético em que o Iraque possuísse armas de destruição em massa ou que estivesse colaborando com redes terroristas (a

Al Qaeda em especial). Nas palavras do então Secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld: “ausência de evidência não é evidência de ausência”. A própria indefinição do risco foi a justificativa para a ação militar, o que tornou o caso iraquiano um grande exemplo de *falso positivo* (riscos superestimados), já que as suspeitas que levaram à intervenção preventiva foram refutadas pela ausência de um projeto nuclear sob o comando de Saddam Hussein.

De fato, as controvérsias bem documentadas em diversos países na preparação para a invasão de março de 2003, bem como a discordância entre o Pentágono e o Departamento de Estado nos Estados Unidos, sugerem que havia um nível substancial de resistência à descrição de riscos e particularmente aos métodos de administração de riscos advogados pelos proponentes da ação militar contra o Iraque (Clapton, 2011, p.286).

Ao definir as guerras contemporâneas como administração de riscos, Heng destaca também seu caráter minimalista. A guerra se tornou mais modesta em seus objetivos, que não focam em algo positivo (por exemplo, a paz ou justiça), mas na tentativa de evitar o pior. Não há mais a perspectiva de segurança completa, vitória sobre o inimigo ou soluções perfeitas, “[...] não-eventos e sugestões vagas sobre simplesmente evitar danos foram, como previsto, critérios centrais para o sucesso [militar], em vez de ‘soluções perfeitas’ inequívocas e cerimônias formais normalmente identificadas com o final das guerras” (Heng, 2006a, p.149). Se a administração do risco é o objetivo da guerra, essa se torna, portanto, dilatada no tempo. Uma vez que a reprodução de riscos é constante, a guerra como gestão de riscos é infinita: “[...] a administração de riscos é um processo contínuo e paciente, que deveria ser tão rotineiro quanto possível” (Heng, 2006a, p.14).

No processo de administração de riscos, a territorialização e a personificação dos mesmos ajudaram a materializá-los e legitimar as reações dos “administradores de risco”. Assim, a ação preventiva foi descrita como forma de evitar o sofrimento de novas vítimas nas mãos de Milosevic, Bin Laden e Saddam Hussein, intervindo especificamente em Kosovo, Afeganistão e Iraque (Heng,

2006a, p.147). Para Clapton (2014), trata-se da necessidade de delimitar “zonas de risco” (*risky zones*) ou “estados de risco” (*risky states*), dando contornos mais palpáveis ao risco. Esse processo aparece na agenda das potências ocidentais com os conceitos de Estados frágeis ou falidos que apresentam problemas de governança, e seriam alvo de atores ilícitos (crime organizado ou terroristas), além de incapazes de lidar com desafios advindos de conflitos internos, surtos de doenças ou mesmo desastres ambientais. Sem a devida capacidade institucional, esses Estados não conseguiriam impor a lei, monitorar suas fronteiras ou garantir os serviços essenciais aos seus cidadãos.

Clapton argumenta que a definição da agenda de segurança em torno de *risky states* gera uma hierarquia no sistema internacional, pois coloca os Estados ocidentais como “administradores de risco” responsáveis por intervir nos locais onde a instabilidade e a incerteza predominam. A revisão dos pressupostos centrais ao sistema westfaliano – igualdade soberana e não-intervenção – é essencial para a administração de riscos globais. A partir do momento que os Estados (frágeis) são considerados incapazes de exercer governança e conter os riscos em suas fronteiras, sua soberania se torna contingente e esses se tornam objeto de intervenção dos “administradores de risco”.

Essa hierarquia formada no sistema internacional revela também uma baixa tolerância à diversidade, já que modelos alternativos (aos ocidentais) de organização política, social e econômica são vistos com receio. Assim, a promoção de valores e instituições liberais funciona como instrumento de administração de risco. “[...] a segurança doméstica em países ocidentais depende cada vez mais do liberalismo e democracia no exterior” (Clapton, 2014, p. 51). O trecho da *National Security Strategy* dos EUA exemplifica:

No mundo de hoje, o caráter fundamental dos regimes importa tanto quanto a distribuição de poder entre eles. O objetivo de nossa política é ajudar a criar um mundo de Estados democráticos e bem governados que possam atender às necessidades de seus cidadãos e comportar-se de forma responsável no sistema internacional. Essa é a melhor forma de promover segurança duradoura para o povo americano (NSS, 2006, p.1).

Os modernos sistemas de “intervenções liberalizantes” realizadas pelas potências ocidentais funcionam como mecanismo preventivo dentro da lógica de que o rompimento com prévias condições socioeconômicas e políticas em ambientes de risco poderia reduzir o apoio local ao radicalismo, ao terrorismo e à economia criminosa⁴: “[...] esses territórios que são potencialmente propícios à produção de riscos não limitados à segurança podem ser submetidos à ‘manipulação do ambiente’ por meio da promoção de valores e instituições da democracia liberal” (Clapton, 2014, p.55-56).

Segundo Duffield (2001), trata-se da percepção de que o subdesenvolvimento se tornou perigoso: as atuais instabilidades do sistema internacional advêm do *spillover* de problemas internos em Estados descritos como frágeis, sem capacidade institucional para manter bons padrões de governança. O documento estratégico norte-americano sintetiza:

Quando os governos são incapazes de garantir as necessidades básicas de seus cidadãos e cumprir sua responsabilidade de garantir segurança dentro de suas fronteiras, as consequências geralmente são globais e podem ameaçar diretamente o povo americano. Para avançar nossa segurança comum, precisamos abordar os déficits políticos e econômicos subjacentes que promovem instabilidade, permitem a radicalização e o extremismo, e finalmente minam a capacidade dos governos de administrar as ameaças dentro de suas fronteiras e de serem parceiros na resposta a desafios comuns (NSS, 2010, p.26).

Esse enquadramento estratégico da chamada *paz liberal* supõe mecanismos de intervenção (que vão desde ajuda externa a intervenções humanitárias ou de mudança de regime) para administrar as relações centro-periferia. O nexo segurança-desenvolvimento presente na agenda ocidental (de lideranças como Estados Unidos,

⁴ A narrativa da promoção da democracia por potências ocidentais não é uma novidade. O que teria mudado, de acordo com os autores, é a justificativa e motivação para levar valores liberais ao mundo. Não se trata da supremacia dos valores em si, tampouco de questões altruístas (levar liberdade e prosperidade ao mundo), mas de um mecanismo utilitário e autointeressado de administração de riscos, funcionando como um mecanismo preventivo (Clapton, 2014, p.50).

Canadá, Reino Unido, além de organizações como Banco Mundial e OCDE)⁵ teria, assim, a função de conter os riscos ao sistema internacional: “[...] a ideia de que o subdesenvolvimento é perigoso e desestabilizador fornece uma justificativa para a vigilância e contínuo engajamento” (Duffield, 2001, p.7).

Nesse contexto, a administração de riscos depende de instrumentos não-militares como a vigilância, diplomacia preventiva e a estratégia de “moldar o ambiente internacional” garantindo a estabilidade em regiões críticas, promovendo normas democráticas e de direitos humanos, minimizando a proliferação de armas de destruição em massa, entre outros. A tentativa de moldar o ambiente foca na redução de riscos sistêmicos por meio da administração de condições de instabilidade e turbulência para reduzir as possibilidades de danos futuros (por exemplo, por intermédio de zonas de exclusão aérea ou desmantelamento de santuários terroristas).

Administração de risco e a “outra guerra ao terror”

Cada vez mais, a vigilância é institucionalizada nos aparatos governamentais por meio da “[...] coleta sistemática e burocratizada de informações com objetivo de administração (de riscos). O objetivo não é apenas monitorar cada evento real, mas também se programar para todas as eventualidades” (Heng; McDonagh, 2009, p.55). A rotinização da vigilância tenta maximizar o conhecimento sobre o risco, desenhar cenários futuros e informar a decisão política, a fim de driblar o que Beck chama de “armadilha do risco” (*risk trap*), a lacuna entre o conhecimento incompleto e a necessidade de agir preventivamente. Os sistemas de monitoramento contemporâneos são altamente ancorados na tecnologia e no levantamento computadorizado de informações (*dataveillance*), a fim de monitorar fluxos suspeitos de pessoas, bens e recursos financeiros.

Nesse sentido, Heng e McDonagh (2009) destacam os elementos não-militares de administração do risco que ocuparam papel central (ainda que menos alardeado) na estratégia das potências

ocidentais naquela que os autores chamam de “outra guerra ao terror”. Trata-se de mecanismos de vigilância e controle do trânsito de informações, pessoas e bens que traz grandes implicações para normas consolidadas de direitos individuais e de soberania nacional. A “outra guerra ao terror” envolve normas globais de administração de risco negociadas por Estados, empresas, sociedade civil e organizações supranacionais, conformando modelos formais e informais de cooperação multilateral e multinível (Heng; McDonagh, 2009, p.23). Os autores dão especial atenção a três áreas de administração de risco voltadas ao combate ao terrorismo no século XXI: o monitoramento de fluxos financeiros, o controle de proliferação de armas de destruição em massa e a elevação de padrões de segurança na aviação civil.

O campo financeiro é um dos mais importantes *fronts* no combate ao terrorismo. Em 23 de setembro de 2001, Bush anunciou a *Executive Order 13224* com o objetivo de congelar os ativos financeiros e proibir transações diretas e indiretas com indivíduos e organizações suspeitos (Heng; McDonagh, 2011, p.318). Mecanismos como esse são altamente dependentes dos serviços de inteligência (para saber quais pessoas e organizações deverão ser alvo de suspeita), e não podem funcionar isoladamente. Daí a necessidade de cooperar por meio de iniciativas multilaterais, como o *Financial Action Task Force* (FATF) para prevenir o financiamento de redes terroristas em países-chave. A FATF foi criada pelo G7 em 1989 com o intuito de combater a lavagem de dinheiro do crime organizado (principalmente do narcotráfico), e teve seu mandato expandido para o combate ao terrorismo no pós 11 de setembro de 2001. Hoje, a FATF congrega 33 Estados e conta com o apoio da ONU (por meio da resolução 1617/2005 do Conselho de Segurança), apesar de não ser um tratado ou organismo internacional que traz regras legalmente vinculativas.

A FATF atua em múltiplos níveis (Estados e atores financeiros, ONGs e empresas) com foco na harmonização de padrões e capacitação (*capacity-building*), funcionando como um mecanismo abertamente focado na administração de riscos. A estratégia é tornar mais difícil e mais custoso o financiamento de ativida-

⁵ OCDE é a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

des terroristas. O grande desafio é incorporar os atores privados na administração dos riscos: “[...] o setor privado está na linha de frente na batalha internacional contra a lavagem de dinheiro, financiamento de terrorismo e de outras atividades ilícitas que colocam ameaças” (Heng, 2006a, p.62).

Em 2007, a FATF lançou, após ampla consulta com bancos, o *Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing*, com o objetivo de recomendar boas práticas na prevenção de riscos. A iniciativa avançou principalmente na cooperação com bancos americanos e europeus (reunidos no *Wolfsberg Group*) e com organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Capitaneado por Estados Unidos e pela União Europeia, o FATF elabora uma “lista negra” de países não-cooperativos, impondo penalidades materiais como forma de coerção (Heng; McDonagh, 2011, p.319-320).

Com foco na contenção da proliferação de armas de destruição em massa (armas químicas, biológicas e nucleares) para Estados párias (*rogue states*) e para grupos terroristas, a *Proliferation Security Initiative* (PSI) foi formada em 2003 como uma “coalizão dos dispostos” liderada pelos EUA para coordenar esforços, padronizar legislações e controle de arsenais, prover treinamento e capacitação no campo da proliferação. Trata-se de um mecanismo multilateral informal apoiado por 105 Estados com o objetivo de identificar vulnerabilidades e reduzir a liberdade de operação de grupos terroristas. Nesse âmbito, destaca-se a necessidade de aumentar a agilidade na troca de informações e a coordenação entre Estados nas operações de interdição do transporte de arsenais.

É a partir dos eventos de 11 de setembro de 2001 que o risco de proliferação passa a focar em atores não-estatais como grupos terroristas e gangues criminosas. Na estratégia das potências ocidentais, os riscos advindos de *rogue states*, armas de destruição em massa e terrorismo são colocados sob um único guarda-chuva. Os relatórios de inteligência dos EUA, por exemplo, tomam como certa a intenção de terroristas (sobretudo a Al Qaeda) de obter armas de destruição em massa, assim como sua provável

capacidade logística para transportar pequenos arsenais por via marítima (Heng, 2006a, p.84-85).

Daí a necessidade de articulação dos governos com o setor privado (que é responsável pela maior parcela do transporte de arsenais), por meio de *workshops* sobre segurança de cargas, contêineres e portos, sobre a pirataria marítima entre outros. Eventos como o sequestro de um navio operado por um fornecedor de armas ucraniano na costa somali em 2008⁶ inspiram cenários de riscos ainda maiores, e a necessidade de administrá-los por meio de cooperação internacional. É preciso destacar o papel proeminente dos EUA (e seus aliados próximos) no PSI, o que gera muitas críticas quanto à atenção seletiva dada ao chamado “eixo do mal” (Irã, Síria, Coreia do Norte e no momento de sua criação também a Líbia), revelando o caráter político da iniciativa.

De modo similar, a cooperação no campo da aviação civil aumentou consideravelmente após 2001. A área da aviação é especialmente complexa, pois envolve uma multiplicidade de modelos (com variações de país para país) e divide responsabilidades entre governos e empresas. Os EUA, por exemplo, responderam à sua evidente vulnerabilidade na segurança aérea com a centralização regulatória nas mãos do TSA (*Transport Security Administration* dentro do *Department of Homeland Security*), que abertamente declarou introduzir uma “abordagem baseada no risco para garantir a segurança do sistema de transportes nos Estados Unidos”. Desde 2001, TSA é responsável por monitorar e regular as práticas na aviação norte-americana, desde o *risk-profiling* até o controle de bagagens. Em 2007, o TSA criou o *Office of Global Strategies* para dialogar com parceiros no exterior.

Na União Europeia, até 2001 não existia nenhum mecanismo de coordenação supranacional na área de aviação civil. Após os atentados terroristas a Washington e a Nova Iorque, os esforços culminaram na harmonização da administração de riscos e na cria-

⁶ O navio continha 33 tanques e uma carga significativa de lança granadas e munição. O destino primário seria o Quênia, mas autoridades ocidentais suspeitam que o destino final fosse o Sudão. (Heng, 2006a, p.94)

ção da *European Aviation Safety Agency* em 2003. Um dos maiores desafios para a administração de riscos na aviação civil é que o alvo de monitoramento é o indivíduo, que deve ser analisado conforme um conjunto de fatores de risco. Destaca-se a administração do risco por meio da coleta e da análise de dados em larga escala, o aumento de inspeções em bagagens, biometria e *checkpoints*. Alguns destinos são alvo de maior escrutínio, como no caso dos voos que chegam aos EUA vindos da Nigéria, Paquistão, Síria, Irã, Sudão, Iêmen e Cuba (Heng, 2006a, p.117).

No âmbito interestatal, a *International Civil Aviation Organization* (agência da ONU para aviação civil) também reconheceu a necessidade de se adaptar ao cenário de risco pós-11 de setembro. O foco de sua atuação é a assistência técnica para Estados a fim de construir capacidade de manter as normas internacionais. Na esfera privada, a *International Air Transport Association* (IATA) também assumiu compromissos com a administração de riscos, na tentativa de suprir uma lacuna de diálogo entre empresas e governos nacionais. Contando com 84 escritórios em 73 países e uma cobertura de 115, a IATA lidera a indústria da aviação e harmoniza práticas de segurança. A técnica mais comum utilizada é a lista de observação (*watch-list*), contendo o nome de pessoas e organizações classificadas de acordo com uma escala de risco.

Com esses três exemplos, Heng e McDonagh (2009, 2011) argumentam que a “outra guerra ao terror” é tão ou mais significativa que as intervenções militares lideradas pelos EUA no Afeganistão e Iraque. Apresentam também um caráter multilateral na administração de riscos que sustentaria a tese de Beck (2011) acerca do cosmopolitismo (*risk-cosmopolitanism*). Segundo Beck, diante de riscos globais, a única possibilidade de administrá-los é por meio de políticas concertadas: “como o risco é global, o mundo não pode permitir brechas ou vulnerabilidades nacionais a serem exploradas, e todos os atores têm que seguir as mesmas regras para administrar determinado risco” (Heng; McDonagh, 2009, p.59). Os autores participam do otimismo de Beck ao destacar os esforços coletivos para enfrentar riscos globais como o terrorismo, negociando novas regras, reformando ou criando novos mecanismos internacionais, e estabelecendo diálogo entre os setores público e privado.

O dispositivo do risco e a lógica da prevenção

Intrínseca à noção de sociedade de riscos, a estratégia da prevenção foi conduzida ao centro das políticas ocidentais. Segundo Beck (2006, p.336), isso se deve ao fato de que para os líderes políticos, o custo da omissão é muito maior que o custo do exagero na reação (*overreaction*). Diante do que sabidamente se desconhece (*known unknowns*), os tomadores de decisão em segurança passam a atuar mesmo na ausência de evidências conclusivas de riscos iminentes. Essa lógica acaba sendo radicalizada nas últimas décadas, como salientam Gabe Mythen e Sandra Walklate:

Considerando que as avaliações de risco têm, tradicionalmente, previsto resultados futuros com base no desempenho passado, o cálculo do risco usado por políticos e especialistas em segurança foi reprogramado após o 11 de setembro. O novo cálculo não avalia o futuro ao focar o passado – o que foi? – nem mesmo no presente – o que é? Em vez disso, as avaliações de segurança são dirigidas pela pergunta – e se? (2008, p.234).

De fato, na mobilização da guerra ao terror, o presidente norte-americano George W. Bush e o primeiro-ministro britânico Tony Blair utilizaram com frequência cenários catastróficos hipotéticos para reforçar o argumento de que a inação é mais perigosa que a ação militar preventiva. O *State of the Union Address* proferido por Bush destaca a lógica do “e se” representado pelo uso do futuro do pretérito:

Hoje, o maior perigo na guerra ao terror, o maior perigo diante da América e do mundo são os regimes fora da lei que buscam e obtêm armas nucleares, químicas e biológicas. Esses regimes poderiam utilizar tais armas para chantagem, terrorismo ou assassinato em massa. Eles poderiam também dar ou vender essas armas a aliados terroristas, que poderiam utilizá-las sem a menor hesitação. (Bush, 2003)

Ao descrever o caso iraquiano, o então presidente americano projetou um cenário de riscos com custos elevados:

Com armas nucleares ou um arsenal completo de armas químicas e biológicas, Saddam Hussein poderia retomar suas ambições de conquista do Oriente Médio e criar um caos mortal na região [...] ele poderia fornecer uma de suas armas escondidas a terroristas ou ajudá-los a desenvolver suas próprias [armas] (Bush, 2003).

George W. Bush insistiu que, diante do terrorismo global, é preciso “[...] confrontar as piores ameaças antes que elas surjam. No mundo que entramos, o único caminho para a segurança é o caminho da ação” (Bush, 2002). Da mesma forma, a *National Security Strategy* aponta que:

Quanto maior a ameaça, maior é o risco da inação – e mais obrigatória a necessidade de tomar medidas antecipatórias para nos defender, mesmo que haja incerteza quanto ao local e hora do ataque inimigo. Para prevenir ou impedir tais atos hostis de nossos adversários, os Estados Unidos vão, se necessário, agir preventivamente (NSS, 2002).

Para Jaap de Wilde (2006, p.97), a doutrina Bush revela uma consequência inerente à lógica da ação preventiva: sua legitimação está na história contrafactual, de natureza especulativa. O modelo “e se” implica, portanto, na adoção da preempção como única forma razoável de lidar com o terrorismo (Mythen; Walklate, 2008, p.235). Com o paradigma da administração preventiva do risco, altera-se não somente a lógica da segurança, mas também a lógica do direito, na medida em que o princípio fundamental de presunção da inocência dá lugar à presunção da culpa.

A segurança preemptiva é baseada na lógica precautória que normatiza (e criminaliza) a suspeita:

Há uma vigilância perpétua por sinais de perigo na presunção de que todos são culpados de intenção criminosa. Há também uma forte disposição para criminalizar não somente aqueles que de fato causaram danos, mas também aqueles que são suspeitos de serem perigosos, bem como autoridades que são consideradas responsáveis por falhas de segurança (Ericson, 2008, p.57).

Para Ericson, a segurança preemptiva exige uma reconfiguração radical do direito, com o surgimento do que ele chama de “contra lei” (*counter-law*), no processo de derrubada de leis antigas que bloqueiam a preempção e a construção de sistemas de vigilância (*surveillance assemblages*). A *counter-law* seria a expressão do “estado de exceção” no qual os princípios e procedimentos normais precisam ser suspensos em função do risco – o sentido de emergência, incerteza extrema ou ameaças à segurança com potencial catastrófico. A ordem legal precisa ser quebrada para preservar a ordem social. Para Ericson (2008, p.57-58), o maior problema é que esse estado de exceção já não é mais uma exceção, se tornou o estado normal das coisas.

O maior exemplo de *counter-law*, segundo o autor, é o *Patriot Act*⁷ em vigor desde 2001 nos EUA. Essa lei permitiu uma revisão dos princípios e procedimentos do direito em nome da segurança nacional, principalmente por meio da categorização do “inimigo combatente”. Esse seria o status daqueles criminalizados por danos imaginados (que poderiam ter sido causados, e não por um crime do passado). Os inimigos combatentes são acusados com base na suspeita de envolvimento com atividades terroristas (ou de associação com outros indivíduos suspeitos), e podem ficar detidos por tempo indeterminado, sem que alguma acusação específica tenha sido feita e sem direito a consulta de advogados.

Em aberta desconsideração à Convenção de Genebra, a Casa Branca tentou manter os inimigos combatentes detidos fora do alcance de qualquer tribunal de justiça, a exemplo da prisão de Guantánamo, que está propositalmente fora da jurisdição dos tribunais americanos⁸. O objetivo é garantir acesso a interrogatórios ininterruptos (que muitas vezes duram anos), inclusive sob tortura. Após escândalos midiáticos denunciando técnicas brutais de interrogatório, o governo de Washington argumentou que os casos de tortura (como aqueles denunciados em Abu Ghraib) seriam isolados. Para Ericson (2008, p.63), todavia, trata-se de um componente integral da infraestrutura de *counter-law*.

⁷ *The Uniting and Strengthening of America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act.*

⁸ Os inimigos combatentes são julgados pelos *Combatant Status Review Tribunals*.

O *Patriot Act* orquestrou padrões de vigilância sem precedentes na história norte-americana, dando acesso legal à vida privada de cidadãos a fim de monitorar ligações telefônicas, e-mails, transações bancárias e comerciais, além de acesso a bancos de dados em escolas, bibliotecas, agências de viagem, entre outros. Esse regime de “lei contra a lei” tem o objetivo de ampliar a rede de vigilância tanto quanto possível, a fim de identificar suspeitos.

As novas técnicas de administração do risco acabam aquecendo o mercado da segurança privada e das seguradoras, bem como aumentando a cooperação entre governo e empresas. No mesmo sentido, surgem esforços para aproximar as agências de segurança do governo americano que até então trabalhavam com semiautonomia, com destaque para a criação do *Department of Homeland Security* em 2002. No ano seguinte, FBI e CIA criam em conjunto o *Terrorist Threat Integration Center* para complementar os bancos de dados (doméstico e internacional). “A ideia é que ameaças sem fronteiras exigem a aplicação de leis para além das fronteiras entre as entidades organizacionais nacional e internacionalmente, e entre todas as categorias de cidadãos e não-cidadãos” (Ericson, 2008, p.71).

Para Ericson, o caráter catastrófico do terrorismo e as novas assimetrias entre Estados e atores não-estatais borram as fronteiras entre guerra e paz, entre o direito doméstico e internacional: “A relação entre a lei, poder, e Estado é radicalmente reconfigurada como parte integral do terrorismo como catástrofe internacional” (Ericson, 2008, p.59). O terrorismo como política da incerteza leva à preempção e à adoção do princípio precautório. Com origens no direito ambiental, o princípio precautório consiste em adotar medidas regulatórias para administrar riscos, exigindo a tomada de decisão com base naquilo que não se sabe. Na definição de Williams (2008, p.74) “[...] o princípio precautório essencialmente incentiva ações para regular o risco onde evidência e hipótese causal indicam que o dano pode acontecer, independentemente de quão remota seja a probabilidade”.

Para Claudia Aradau e Rens van Munster (2007, p.24), o princípio precautório se aplicaria ao terrorismo justamente por-

que esse constitui um “risco além do risco” (*risk beyond risk*) para o qual não temos, ou não podemos ter, total conhecimento ou capacidade de mensuração. Segundo os autores, a guerra ao terror emprega um novo dispositivo de administração de risco que conjuga quatro tecnologias de governo: risco zero, pior cenário, inversão do ônus da prova, e dano irreversível (*zero risk, worst case scenario, shifting the burden of proof, irreversible damage*) (Aradau; Munster, 2007, p.24-32).

Segundo Ewald (apud Aradau; Munster, 2007, p.24), o princípio precautório não engloba todos os riscos, apenas aqueles que envolvem um contexto de incerteza científica e a possibilidade de danos sérios e irreversíveis. As tecnologias do princípio precautório estão presentes, por exemplo, na guerra ao terror de Bush: a caçada à Bin Laden “vivo ou morto”, a doutrina Bush de guerra preventiva, as rendições extraordinárias. Dada a impossibilidade de identificar claramente os suspeitos de terrorismo pelas tecnologias de *profiling*, é preciso investir em modelos panópticos, formas de vigilância que englobam a totalidade da população, já que qualquer um é um potencial terrorista. “O 11 de setembro deu lugar, portanto, a formas mais proativas de vigilância sobre populações suspeitas, levando a um excesso de oferta de dados e predição exagerada de ameaças” (Aradau; Munster, 2008, p.31).

O conhecimento especializado (advindo, por exemplo, dos serviços de inteligência) é considerado insuficiente ou mesmo não confiável para a tomada de decisão. A atuação antecipada revela a indisposição para correr riscos – é melhor agir do que esperar a catástrofe se materializar. Ao mesmo tempo, a racionalidade do risco zero transforma aqueles considerados potencialmente perigosos em responsáveis a priori e o julgamento de responsabilidade é transferido da esfera judicial para a esfera administrativa. “O ônus da prova não mais está com o Estado que precisa provar a culpa, mas com os prisioneiros que precisam provar que são inocentes” (Aradau; Munster, 2007, p.30).

A partir da perspectiva foucaultiana sobre governamentalidade, os autores entendem a lógica precautória como um dispositivo que tenta governar o que parece ser ingovernável. A diferença em

relação a Ulrich Beck é que, para o sociólogo alemão, a impossibilidade de calcular e assegurar os riscos são o limite de sua governamentalidade. Aradau e Munster descrevem justamente como os tomadores de decisão passam a governar as (in) seguranças, disciplinar o futuro, racionalizar o comportamento individual. A grande questão é como “fingir” ter controle sobre o incontrolável.

O dispositivo do risco usado para prevenir eventos terroristas é viabilizado por uma representação do terrorismo como duplamente infinito: nos efeitos catastróficos e na incerteza de sua ocorrência. Ou seja, para os autores, o risco é um dispositivo de governo e de ordenação da realidade, que implica na criação de complexas tecnologias e racionalidades políticas. “Para uma abordagem sobre governamentalidade, o que conta não é se o terrorismo pode ou não ser controlado, mas quais os dispositivos que estão sendo implantados para definir e fazer frente à ocorrência contingente do terrorismo” (Aradau; Munster, 2008, p.38).

Esses “dispositivos de governo” seriam um conjunto de discursos, instituições, decisões regulatórias, leis, proposições científicas e filosóficas que conformam racionalidades e tecnologias para moldar o comportamento e a ordem, a individualidade e a agência. O “dispositivo do risco” é mais que o somatório de riscos (financeiros, ambientais ou advindos do terrorismo), é sentimento de vulnerabilidade que conecta um contínuo de riscos presentes no cotidiano: “[...] todos são arregimentados em tecnologias de vigilância e prudencialismo. Nós devemos não somente controlar nosso próprio comportamento, mas detectar sinais de riscos nos outros” (Aradau; Munster, 2007, p.32).

O dispositivo de risco é uma combinação de racionalidades e tecnologias de administração do risco, ele “[...] cria uma relação específica com o futuro, que requer o monitoramento do futuro, a tentativa de calcular o que o futuro pode oferecer e a necessidade de controlar e minimizar seus possíveis efeitos danosos” (Aradau; Munster, 2008, p.25).

Daí a crítica dos autores a Ulrich Beck, que teria definido o risco como variável monolítica, independente do campo a que se aplica. Ou seja, que os riscos teriam as mesmas características inde-

pendentemente de serem vinculados às áreas ambiental, econômica, energética, de saúde ou segurança. Para Aradau e Munster, o risco conforme descrito por Beck é um dado da realidade, e não um construto social. A percepção da palpabilidade dos riscos, revelada por eventos catastróficos como Chernobil ou 11 de setembro, configuram uma ontologia realista em Beck, ainda que ele admita uma epistemologia construtivista ao destacar as condições subjetivas pelas quais o risco vai ser apreendido pelas sociedades.

Outro ponto de divergência é quanto ao otimismo de Beck, que esperava que a necessidade de administrar coletivamente o risco poderia inspirar um cosmopolitismo e formas de cooperação e governança com tendência democratizante, já que novas normas teriam que ser debatidas. Aradau e Munster apontam, por outro lado, o caráter não democrático do risco como dispositivo de governo. Instrumentos excepcionais como detenção indefinida, rendição extraordinária, Guantánamo e novas tecnologias de vigilância foram a resposta dos EUA para administrar o risco do terrorismo. Em suma: “A guerra ao terror – como implantada no Afeganistão e no Iraque, por exemplo – não pode ser criticada como simples belicismo imperial, mas deve ser entendida no contexto de dispositivos que ativam todas as tecnologias imagináveis em face da incerteza e iminente catástrofe” (Aradau; Munster, 2008, p.32).

Considerações finais

A crescente preocupação com instabilidades e catástrofes como atentados terroristas, crises econômicas globais, pandemias e impactos da mudança climática tem inspirado acadêmicos a refletir sobre o papel do risco na dinâmica internacional. A rotinização de atividades de gestão de risco por governos e organizações internacionais exige que se pense sobre o impacto que o paradigma do risco traz para a tomada de decisão e para a construção de novos mecanismos de governança internacional. Exemplo notório seria a área de controle de proliferação, em que agências de regulação nacionais e internacionais se preocupam com o monitoramento do tráfico de matérias-primas, tecnologias e mão de

obra qualificada que possam ajudar *rogue states* e organizações terroristas a adquirir armamentos nucleares. Ou seja, preocupam-se mais com a administração de riscos (vindos de atores estatais e principalmente não-estatais) do que com modelos clássicos de dissuasão (de potências nucleares).

Os *risk studies* nas RI trazem contribuições de diversas áreas tais como sociologia, estudos culturais e antropologia, economia, criminologia e direito, entre outros. A fim de retratar esse movimento acadêmico, o presente capítulo buscou montar um panorama das discussões sobre o risco nas RI, a partir de diferentes perspectivas teóricas (de construtivistas a pós-estruturalistas), com foco no diálogo entre a sociologia de Ulrich Beck e os estudos de segurança. Mais do que pensar em formulações estatísticas na composição do risco econômico ou risco político (análise feitas por agentes financeiros e seguradoras, por exemplo) as obras aqui destacadas buscam refletir sobre a maneira como os atores definem a conjuntura internacional em termos de riscos, como eles atuam diante dos mesmos, e como os mecanismos de administração de risco impactam as relações internacionais.

Segundo Beck, riscos contemporâneos nas áreas da segurança, finanças, meio ambiente e saúde – gerados pelo processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico, e agravados com a globalização – desafiam modelos pré-existentes de gestão social e privada do risco já que, por não serem limitados no tempo e no espaço, não podem ser previstos e nem compensados. Esse cenário exige novos modelos de interação, seja a nova agenda de segurança, a estratégia da ação preventiva, as modalidades de cooperação e governança ou os sistemas de vigilância que tentam lidar com a incerteza imposta pelos riscos globais no início século XXI.

Esses foram os temas explorados ao longo do capítulo, por meio de uma revisão bibliográfica de publicações relevantes na área de Relações Internacionais. O que se apresenta, portanto, é uma agenda de pesquisa recente e promissora, que se depara com sérios desafios na busca por maior clareza conceitual (no contexto do debate interdisciplinar) e ao revisitar importantes pilares da disciplina, como os limites da agência do ator estatal, a relação entre o doméstico e o internacional, e o próprio conceito de segurança.

Referências bibliográficas

- AMOOORE, L.; GOEDE, M. de. *Risk and the War on Terror*. New York: Routledge, 2008.
- ARADAU, C.; MUNSTER, R. van. Governing Terrorism through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future. *European Journal of International Relations*, v. 13, n.1, p. 89-115, 2007.
- _____. Taming the Future: the *Dispositif* of Risk in the New War on Terror. In: AMOOORE, L.; GOEDE, M. de. *Risk and the War on Terror*. New York: Routledge, 2008.
- BECK, U. *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- _____. The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited. *Theory, Culture & Society*, v.19, n.4, p. 39-55, 2002.
- _____. Living in the World Risk Society. *Economy and Society*, v. 35, n. 3, p. 329-345, 2006.
- _____. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- _____. Cosmopolitanism as Imagined Communities of Global Risk. *American Behavioral Scientist*, v. 55, n. 10, p. 1346-1361, 2011.
- _____. A reinvenção da política. In: Lash, S.; Beck, U.; Giddens, A. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- BERNSTEIN, Peter L. *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. New York: John Wiley and Sons, 1998.
- BUSH, G. W. *The West Point Speech*, 2002. Disponível em: www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06
- _____. *The President's State of the Union Address*. The White House, 2003. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/print/20030128-19.html>

- BUZAN, B.; WEAVER, O.; WILDE, J. de. *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CHANDLER, D. Neither International nor Global: Rethinking the Problematic Subject of Security. *Journal of Critical Globalization Studies*, issue 3, p. 89-101, 2010.
- _____. Risk in International Relations. *International Relations*, v. 25, n. 3, p. 280-295, 2011.
- _____. *Risk and Hierarchy in International Society: Liberal Interventionism in the Post-Cold War Era*. New York: Palgrave MacMillan, 2014.
- CLAPTON, William. Risk in International Relations. *International Relations*, v.25, n.3, p.280-295, 2011.
- _____. *Risk and Hierarchy in International Society: Liberal Interventionism in the Post-Cold War Era*. New York: Palgrave MacMillan, 2014.
- CLINTON, B. Statement by the President on Kosovo. White House, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://clinton6.nara.gov/1999/03/1999-03-24-statement-by-the-president-on-kosovo-air-strikes.html>
- CNN. Bush Says It Is Time For Action. 06 nov. 2001. Disponível em: <http://archives.cnn.com/2001/US/11/06/ret.bush.coalition/index.html>
- COKER, C. *Globalization and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*. London: International Institute of Strategic Studies, 2004.
- _____. *War in an Age of Risk*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- CORRY, O. Securitization and 'Riskification': Second-Order Security and the Politics of Climate Change. *Millennium: Journal of International Studies*. v.40, n.2, p. 235-258, 2012.

- DE WILDE, J. H. Orwellian Risks in European Conflict Prevention Discourse. *Global Society*, v. 20, n. 1, p. 87-99, 2006.
- DUFFIELD, M. *Global Governance and New Wars*. London: Zed Books, 2001.
- _____. *Development, Security and Unending War*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- ERICSON, R. V. The State Of Preemption: Managing Terrorism through Counter Law. In: AMOORE, L.; GOEDE, M. *Risk and the War on Terror*. New York: Routledge, 2008.
- GRINER, S. Living in a World Risk Society. *Millennium*, v. 31, n.1, p. 149-160, 2002.
- HANDMER, J. Trust Us and Be Scared: the Changing Nature of Contemporary Risk. *Global Society*, v. 21, n. 1, p. 119-130, 2007.
- HAMEIRI, S. State Transformation, Territorial Politics and the Management of Transnational Risk. *International Relations*, v. 25, n. 3, p. 275-279, 2011.
- HAMEIRI, S.; KUHN, F.P. Introduction: Risk Management and International Relations. *International Relations*, v. 25, n. 3, p. 2381-397, 2011.
- HENG, Y-K. *War as Risk Management: Strategy and Conflict in an Age of Globalized Risks*. New York: Routledge, 2006a.
- _____. The Transformation of War Debate: through the Looking Glass of Ulrich Beck's World Risk Society. *International Relations*, v.20, n.1, p.69-91, 2006b.
- HENG, Y-K.; McDONAGH, K. *Risk, Global Governance and Security: the Other War on Terror*. New York: Routledge, 2009.
- _____. After the War on Terror: Regulatory States, Risk Bureaucracies and the Risk-Based Governance. *International Relations*, v.25, n.3, p.313-329, 2011.

JARVIS, D. S.L. Risk, Globalization and the State: a Critical Appraisal of Beck and the World Risk Society Thesis. *Global Society*, v. 21, n.1, p. 23-46, 2007.

MUNSTER, R. van. Logics of Security: Copenhagen, Risk Management and the War on Terror. *Political Science Publications*, University of Southern Denmark, n.10, 2005.

MYTHEN, G.; WALKLATE, S. Terrorism, Risk and International Security: the Perils of Asking 'What If'? *Security Dialogue*, v. 39, n.2, p. 221-242, 2008.

NDS. *National Defense Strategy*. Department of Defense: Washington DC, June 2008. Disponível em: <http://www.defense.gov/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>

NSS. *The National Security Strategy of the United States of America 2002*. Washington DC: The White House, September 2002. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/63562.pdf.

_____. *The National Security Strategy of the United States of America 2006*. Washington DC: The White House, March 2006. Disponível em: www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf.

_____. *The National Security Strategy of the United States of America 2010*. Washington DC: The White House, May 2010. Disponível em: www.whitehouse.gov/sites/default/files/.../national_security_strategy.pdf.

OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). *Strategic Concept 1991*. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm

_____. *Strategic Concept 1999*. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

_____. *Strategic Concept 2010*. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82705.htm

PETERSEN, K. L. Risk Analysis a Field within Security Studies? *European Journal of International Relations*, v.18, n.4, p. 693-717, 2011.

QDR. *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense: Washington DC, September 2001. Disponível em: <http://www.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>

_____. *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense: Washington DC, February 2006. Disponível em: www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf

RASMUSSEN, M. V. Reflexive Security: NATO and International Risk Society. *Millennium*, v.30, n.2, p. 285-309, 2001.

_____. "It Sounds like a Riddle": Security Studies, the War on Terror and Risk. *Millennium*, v. 33, n. 2, p. 381-395, 2004.

_____. *The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

RUMSFELD, D. H. *Secretary Rumsfeld Press Conference at NATO Headquarters* (Brussels, June 6, 2002). Washington, DC: United States Department of Defense, 2004. Disponível em: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3490>.

SPENCE, K. World Risk Society and War against Terror. *Political Studies*, n. 53, p. 284-302, 2005.

WILLIAMS, M. J. (In)Security Studies, Reflexive Modernization and the Risk Society. *Cooperation and Conflict*, v. 43, n.1, p. 57-79, 2008.

CAPÍTULO 3. MÚLTIPLAS ARENAS EM CONJUNTURA INTERNACIONAL: MUDANÇAS NA AMÉRICA DO SUL SOB A PERSPECTIVA DA VENEZUELA PÓS-CHÁVEZ

Alfredo Juan Guevara Martinez e Carolina Silva Pedroso*

Introdução: uma breve reflexão acerca da análise de conjuntura internacional

Para qualquer estudo acerca das Relações Internacionais, a conjuntura é incontestavelmente importante. As relações internacionais envolvem o nível macroscópico das relações sociais humanas e compreender sua complexidade implica em compreender uma quantidade de variáveis muito maior do que outros fenômenos

* Alfredo Juan Guevara Martinez é mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia sobre Estudos de Estados Unidos (INCT-Ineu), do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Unesp (IEEI-Unesp) e bolsista da Comissão de Auxílio à Pessoal de Ensino Superior (Capes). Carolina Silva Pedroso é mestre e doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia sobre Estudos de Estados Unidos (INCT-Ineu), do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Unesp (IEEI-Unesp) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

humanos de menor escala. Não buscar entender como se formam os contextos significa obter um entendimento limitado, quando não impreciso, acerca dos fenômenos que abarcam toda a área das Relações Internacionais. Em última instância, as interações entre os países são resultado de como sua política doméstica se organiza, comporta e afeta suas relações com os demais, e ao mesmo tempo como essas estruturas domésticas são afetadas pelos fenômenos da esfera internacional.

O resultado disso é que as Relações Internacionais se formam em uma complicada rede de fenômenos. Isto é, fenômenos nas esferas doméstica e internacional, mas que não se restringem às suas esferas e que terminam por se influenciar uns aos outros de forma simultânea. O desafio que isso acarreta para o pesquisador da área é que a conjuntura envolverá contextos cuja amplitude requer um cuidado minucioso à tarefa de recorte dos objetos, visto a diversidade de variáveis que podem ser importantes para um único objeto. Como em toda ciência, um dos maiores “inimigos” do resultado científico final são as variáveis omissas: aspectos e fenômenos importantes que têm poder explicativo para o objeto observado, mas que, por alguma razão, terminaram por escapar do escopo do pesquisador, levando a resultados incompletos ou equivocados.

Em uma ciência composta por elementos subjetivos e difíceis de mensurar e replicar por meio de experimentos controlados em laboratório, conseguir organizar todas as variáveis importantes para criar uma análise relevante se torna uma tarefa árdua para o cientista social. Para aqueles que estudam Relações Internacionais, o esforço dessa tarefa é multiplicado em escala global. Os estudos da área requerem amplo domínio sobre diversos aspectos que compõem o contexto do objeto observado: política, cultura, economia, geografia, história, entre tantos outros. Não é suficiente o conhecimento especializado, é necessária uma visão mais ampla daquilo que se observa.

Não à toa, existem tantas correntes teóricas diferentes nas Relações Internacionais, que muitas vezes possuem relações muito mais de oposição, em vez de complementação. O mesmo fenômeno observado através de duas lentes diferentes termina por apresen-

tar dois resultados distintos para o leitor. Ainda que isso seja parte natural de qualquer Ciência Social, não se pode descartar o valor de se empreender esforços para tentar aproximar diferentes abordagens e unificar o conhecimento. Nesse sentido, se dá a importância de um mapeamento amplo de conjuntura. Por mais que a busca da Verdade possa ser considerada um princípio norteador “ideal e utópico”, sem esse guia não haveria propósito no caráter cumulativo e transformador do conhecimento científico. Quanto mais elementos e fenômenos da realidade possam ser observados, maior será o conhecimento gerado a partir dessas informações, ainda que por diferentes vertentes.

Este estudo se debruça na tentativa de oferecer uma perspectiva de mapeamento amplo de conjuntura internacional. Para esse objetivo, primeiro será elaborado um modelo teórico de mapeamento de conjuntura e, posteriormente, será aplicado na conjuntura sul-americana de enfraquecimento de governos de esquerda, tendo como estudo de caso a Venezuela durante a presidência de Nicolás Maduro. Assim, o modelo proposto não tem como objetivo oferecer uma abordagem teórica explicativa dos diferentes fenômenos que podem ser observados por ele, mas facilitar a aplicação da análise para os pesquisadores, uma vez que os mesmos tenham mapeado de forma eficaz a conjuntura dos objetos observados.

A ideia é construir um modelo que facilite para o pesquisador a visualização das diferentes variáveis importantes que estão afetando seu objeto, para que assim o observador possa aplicar sua análise com maior segurança. Nesse sentido, se trata de um modelo de recorte do objeto, uma vez que ao visualizar toda a conjuntura, o observador consiga detectar em quais variáveis se aprofundar e quais aspectos podem ser deixados de fora da análise. A importância do recorte das variáveis fica mais evidente no trabalho de Putnam (1996) acerca das instituições na Itália, no qual o autor chega a um resultado considerando as instituições como variáveis independentes, mas ao considerá-las variáveis dependentes, ele obtém respostas diferentes e mais completas sobre o mesmo tema. Visualizar de forma ampla a conjuntura permite entender melhor a disposição das variáveis importantes e, desse modo, analisar melhor como elas se comportam em relação umas às outras e em relação à estrutura.

Para atingir o objetivo proposto, o texto está dividido em duas partes principais, sendo elas, respectivamente, a apresentação do modelo e a sua aplicação. Dessa forma, a primeira seção está destinada a explicar a teoria das Múltiplas Arenas de George Tsebelis (1998), relacionando-a com outros conceitos importantes da teoria da escolha racional, a fim de mostrar como esse recorte metodológico pode ser utilizado nas Relações Internacionais, a partir da delimitação de atores, interesses e preferências. Na segunda, esse modelo será aplicado ao contexto sul-americano de declínio dos governos considerados de esquerda, tendo como estudo de caso a Venezuela de Nicolás Maduro. Finalmente, nas considerações finais, será feito um balanço da aplicabilidade desse modelo ao caso escolhido, apontando seus pontos fortes e debilidades, para que possa ser constantemente aperfeiçoado.

As Múltiplas Arenas (*Nested Games*) e a racionalidade: uma possibilidade metodológica

No âmbito da Ciência Política, Tsebelis (1998) emprega um valioso esforço para explicar as decisões dos atores por meio da vertente da racionalidade, contribuindo para a literatura com sua teoria da lógica das Múltiplas Arenas. Ele trabalha com atores principalmente políticos, que detêm poder de decisão e/ou interesses em ambientes onde as decisões políticas e seu processo possuem grande importância. Para isso, o autor assume a premissa de que os atores agem seguindo a lógica da racionalidade e que cada uma de suas decisões é fundamentada nessa lógica.

O próprio Tsebelis (1998) considera que assumir que os atores são racionais é uma premissa válida, porém pode deixar espaço para o questionamento de até que ponto eles podem ser racionais. Primeiro é necessário observar que nas Ciências Sociais os atores, em última instância, são seres humanos. Não existem instituições ou organizações que atuem sozinhas, com uma lógica e comportamento separado da raiz humana. Aquilo que se considera um ator nas Ciências Sociais possui vontade humana, mesmo que se manifeste de forma coletiva e seja constrangido, influenciado e/ou dire-

cionado por normas e regras. No limite, a fonte primária dos atores humanos e sociais está no elemento humano.

Assim, é preciso considerar que a racionalidade de um ator é condicionada pelas características e limites da vontade do ser humano. É importante ressaltar que o comportamento humano é produto da informação que o indivíduo recebe do mundo exterior, por meio de suas experiências pessoais; daí se encontra a exclusividade do comportamento humano. Se cada ser humano (na condição de ator) possui uma infinidade de experiências individuais e diferentes das dos demais, então cada pessoa possui um comportamento diferente. A experiência e a informação, então, podem ser consideradas as fontes da heterogeneidade cultural do ser humano.

As Relações Internacionais nada mais são do que a escala máxima dessa heterogeneidade de comportamentos. Grupos de pessoas que compartilham experiências similares, justamente por dividirem a convivência, possuem identificação de experiência, que leva à formação social de uma cultura coletiva comum. Em escala global, o que se tem são diferentes culturas (que dentro de si mesmas já são compostas por elementos variados), que interagem e se chocam, gerando as ditas relações internacionais.

Na esfera da Ciência Política (normalmente mais focada no ambiente doméstico) não é diferente, os atores são, em suas raízes, compostos pelo elemento humano, que por sua vez é marcado por sua informação e experiência individual. Atores coletivos (como organizações ou instituições, por exemplo) são um agrupamento de informação e experiências. As formas como esses agrupamentos se organizam variam e dependem, mas, no cerne, todos eles são baseados nas informações e experiência que as pessoas que fazem ou fizeram parte dos mesmos possuíam.

Quando Tsebelis (1998) utiliza a racionalidade para abordar a Teoria das Múltiplas Arenas, ele reconhece a complexidade do comportamento humano, e delimita a racionalidade para explicar principalmente as decisões da esfera política, a partir da seguinte definição para a racionalidade:

No lugar do conceito de racionalidade como um modelo de comportamento humano, proponho o conceito da racionalidade como um subconjunto de comportamento humano. A mudança de perspectiva é importante: não afirmo que a escolha racional pode explicar qualquer fenômeno e que não há lugar para outras explicações, mas sustento que a escolha racional é uma abordagem melhor para situações em que a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos, e as regras da interação são precisas e conhecidas pelos atores em interação. À medida que os objetivos dos atores se tornam confusos, ou à medida que as regras de interação se tornam mais fluídas e imprecisas, as explicações de escolha racional irão tornar-se menos aplicáveis. (Tsebelis, 1998, p.45).

Sua proposta é a de transportar a teoria das Múltiplas Arenas do autor supracitado para o campo da análise de conjuntura internacional – e que esse campo emprega uma variedade de ambientes de maior escala do que a que Tsebelis trabalha inicialmente – é necessária, também, uma adaptação desse conceito de racionalidade para explicar variáveis que possam cair justamente no escopo dos atores com objetivos mais confusos e com interações mais fluídas e imprecisas. Nesse sentido, o que se entende por racionalidade não se restringe somente a um simples cálculo matemático por parte dos atores, mas sim a todo o contexto de informações e experiências únicas e limitadas que lhe permitem realizar esse cálculo e produzir ações racionais. Assim, ações racionais não se limitam a ações com resultados “ótimos”, mas sim abarcam toda e qualquer decisão e ação produto da condição humana em seus diversos e possíveis estados ou agrupamentos.

A decisão ou ação de um ator coletivo, como uma organização, por exemplo, possui uma racionalidade que é composta: i) pela combinação dos interesses individuais dos participantes daquela organização; ii) pela informação coletiva que a organização dispõe; iii) por como essa informação é distribuída na organização; iv) como ela é recebida pelos indivíduos com poder de decisão final e v) como todos esses diversos elementos se organizam nos limites estruturais da organização. Essa complexa rede que compõe a

racionalidade de atores coletivos pode ser aplicada para instituições, empresas, grupos etc., sempre considerando as individualidades da dinâmica de funcionamento interno desses atores. Também é importante ter em vista que a racionalidade não é puramente um processo interno. As experiências e informações são exógenas aos atores e a forma como elas são assimiladas por eles afeta os mesmos, com base em seu funcionamento interno.

É relevante ainda a distinção do que seria o comportamento racional para o ator observado e como o observador pode se guiar pela racionalidade para compreender suas decisões, mesmo nas situações em que Tsebelis (1998) considera que a escolha racional pode ser menos aplicável. Propomos que para o observador compreender as ações e decisões de atores influenciadas por elementos que enfraquecem a perspectiva da escolha racional e que, por assim dizer, chamamos de “irracionais”, se deve racionalizar os possíveis resultados aleatórios e/ou imprevisíveis, tornando o resultado incerto como uma variável presente. Por exemplo, se uma pessoa possui alguma anormalidade comportamental, consequência de uma patologia que a faça divergir do comportamento humano considerado “normal” e agir com total aleatoriedade, ao estar informado sobre essas condições individuais da pessoa, o observador consegue analisar seu comportamento como racional, uma vez que está consciente que ela produzirá ações aleatórias divergentes da lógica comum. Isso não significa que é possível prever o comportamento “irracional”, mas sim que é possível racionalizá-lo, tendo em consideração que determinada variável com tal comportamento produzirá resultados aleatórios e, com base nisso, computar a possibilidade da aleatoriedade na análise lógica do pesquisador.

Todavia, neste estudo não se pretende trabalhar necessariamente com elementos considerados irracionais, mas sim encontrar uma forma de mapear qualquer tipo de decisão/ação de atores, compreendendo sua lógica de racionalidade individual e como ela afeta a conjuntura geral. Logo, para mapear atores, a informação, as experiências e a forma como eles se organizam nas estruturas são elementos fundamentais para entender a racionalidade que orienta seu comportamento nos diferentes contextos.

Na teoria das Múltiplas Arenas de Tsebelis (1998), o contexto é dividido em diversas arenas, nas quais ocorrem disputas políticas entre interesses de diversos atores, sendo que o mesmo ator pode ter diversos interesses, e, portanto, participa de mais de uma arena simultaneamente. Em uma instituição política como um parlamento, diversos políticos votam em diversos temas que compõem toda a política do país. Cada um desses temas é uma arena; assim, para cada arena, os políticos defendem diferentes interesses. A raiz desses interesses se originaria nas prioridades do eleitorado que esses políticos representam ou em uma estratégia partidária, por exemplo. No entanto, a contribuição principal de Tsebelis (1998) é compreender como esses diversos interesses se organizam.

Um resultado totalmente ótimo seria que os políticos conseguissem aprovar todos os seus interesses em todas as arenas, porém esse resultado não é somente ideal, como improvável, considerando que, para isso, os interesses de um ator só teriam que ganhar em todas suas arenas, derrotando interesses divergentes. É nesse ponto que se encontra o mérito da teoria de Tsebelis, no sentido de ajudar os pesquisadores a compreenderem seu objeto e até a verificarem se existem variáveis omissas em sua análise.

Considerando que o resultado totalmente ótimo é improvável e que os atores atuam em diversas arenas, o que acontece é um processo de barganha. Esse processo ocorre porque os diferentes interesses de um mesmo ator estão organizados em uma ordem hierárquica. Assim, visto a improbabilidade de alcançar um resultado ótimo ideal, os atores se articulam para obter resultados subótimos, a partir de sua hierarquia de interesses. Nesse sentido, por meio do processo de barganha, os atores podem priorizar um interesse em detrimento de outro para garantir vitória em, pelo menos, uma arena.

Além disso, os atores possuem informações e experiências limitadas acerca das arenas em que participam, seja sobre o contexto ou sobre os demais atores e seus diversos interesses em outras arenas. Como consequência, as decisões de quais interesses priorizar e como barganhar nunca serão “matematicamente perfeitas”. Por conseguinte, resultados subótimos também podem ser o resultado de decisões ruins ou equivocadas considerando a conjuntura

inteira. Isso só reforça a racionalidade desses resultados, visto que é racional que um ator tome uma má decisão caso ele tenha informação limitada/incompleta ou até falsa sobre um tema crucial. O ator simplesmente agiu baseado em seus recursos e informações disponíveis, o que o levou a produzir um resultado negativo, considerando o contexto completo que ele desconhecia. O mesmo pode se aplicar para as experiências, já que um ator com fortes motivações ideológicas, por exemplo, pode vir a tomar decisões “irracionais”, mesmo que munido de informações completas. No entanto, por conta de suas experiências, esse ator foi condicionado a agir motivado pela ideologia, optando por decisões subótimas, ainda que seguindo os limites de sua racionalidade e motivações.

Tsebelis (1998) afirma que quando as decisões de um ator são irracionais e escapam de um sentido lógico, na verdade é o observador que possui informações incompletas acerca dos fenômenos e atores que ele está analisando. Assim, o observador poderia estar deixando de levar em conta aspectos sobre os atores que não estão presentes em seu recorte de análise ou conexões importantes com outras arenas, que explicariam os resultados produzidos nos fenômenos observados.

Na obra *Jogos Ocultos*, Tsebelis (1998) trabalha com um ambiente político institucionalizado e, prioritariamente, com atores políticos. Por consequência, a elaboração da teoria das Múltiplas Arenas acontece dentro dos limites de instituições construídas sob regras formais. Nesse sentido, ele identifica dois tipos de jogos nos quais os atores se engajam por meio das arenas que participam:

1. Os jogos por resultados nas arenas, nos quais se busca obter um interesse priorizado, ou seja, prefere-se a vitória desse interesse em vez de outros existentes naquela mesma arena.
2. Os jogos pelas regras do jogo (o desenho institucional), nos quais os atores barganham resultados por mudanças nas regras das arenas.

Esses dois tipos de jogos indicam a relação de barganha entre os atores. Enquanto um mesmo ator cede em determinada arena a

mudança de regras a favor de outro, este, por sua vez, cede algum resultado de interesse do primeiro em outra arena. A definição dos dois tipos de jogo é particularmente pertinente para a análise de jogos políticos em ambientes institucionalizados, visto que instituições pressupõem regras formais que ditam os limites das arenas e podem ser alvo de interesse de atores interessados em mudar a configuração dessas instituições a seu favor.

Múltiplas Arenas nas Relações Internacionais

Para o modelo de análise de conjuntura aqui apresentado, propõe-se um desdobramento do conceito dos dois tipos de jogos de Tsebelis (1998). Instituições certamente fazem parte da conjuntura internacional, considerando que nas Relações Internacionais são estudadas, principalmente, as interações de Estados, o que pressupõe governos com um grau mínimo de institucionalização, com capacidade de manter a ordem social¹.

Ainda assim, dada a quantidade de variáveis, atores e ambientes que compõem a conjuntura internacional, é preciso considerar que podem existir arenas que se configurem fora de arenas com regras formais, mesmo que de forma parcial. Ao mesmo tempo, também há de se levar em conta que não são todos os atores que possuem caráter político. Como consequência, para utilizar a teoria das Múltiplas Arenas em um mapeamento de conjuntura, é proposto que ambientes não institucionalizados e atores não políticos sejam incluídos na análise. Na seção sobre a aplicação do modelo proposto, esse desdobramento da teoria das múltiplas arenas será posto em prática, a fim de averiguar se arenas não institucionalizadas afetam arenas com regras formais e vice-versa.

¹ Para a proposta metodológica aqui exposta, partimos da definição weberiana de Estado, no qual um Estado é encabeçado por um governo que detém o uso legítimo da força sobre a sociedade que o compõe. Nesse sentido, a definição trabalhada de Estado, primariamente assume a existência de alguma forma de institucionalização no âmbito governamental de uma nação. Ver Weber, Max. *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

Como complemento para a utilização da teoria das Múltiplas Arenas, é pertinente incluir a noção de Putnam (2010) de jogos de dois níveis, a fim de mapear um contexto que possui arenas e atores que terminam por afetar e serem afetados tanto pelo nível doméstico, como pela esfera internacional. Nesse sentido, quando Putnam (2010) considera que fenômenos do âmbito internacional influenciam em fenômenos domésticos e vice-versa, é possível pensar em arenas que se distribuem em ambos os níveis e que, por possuírem atores que também detêm interesses nos dois níveis (governos de países, por exemplo), terminam por organizar sua hierarquia de interesses considerando prioridades que se manifestam tanto na esfera doméstica, como na esfera internacional.

Ao expandir a possibilidade de existirem arenas que estão interconectadas, transpondo o nível internacional e doméstico, observa-se que a complexidade da rede de jogos aumenta e mais atores e interesses passam a ser contemplados. A vantagem disso para o mapeamento da conjuntura internacional é a possibilidade de visualizar a maior quantidade possível de variáveis. Uma vez que o pesquisador possui essa visão macroscópica do contexto de seu fenômeno, a tarefa de recortar o objeto passa a ser mais simples porque é mais fácil ponderar quais partes do mapeamento feito são, de fato, importantes para o objeto que se pretende estudar.

Contudo, é fundamental que haja um cuidado em levar em conta as particularidades das arenas mapeadas, procurando compreender quais os limites e relações delas com outras arenas e como suas dinâmicas diferentes afetam os interesses dos atores interessados. Uma vez que se assume que não todas as arenas possuem regras do mesmo tipo (formais ou não), o entendimento e capacidade dos atores para barganhar utilizando essas diferenças estruturais de uma arena para a outra pode afetar como eles se comportarão no processo de barganha e priorização de interesses. As diferenças no grau de institucionalização e na eficácia de cada arena em reforçar as regras podem ser vistas na comparação entre o veto a uma declaração de guerra feita por um Congresso de um país democrático, por exemplo, frente à capacidade da Organização das Nações Unidas (ONU) de fazer o mesmo. O governo Executivo

participa tanto de arenas no âmbito internacional da ONU, como em arenas do âmbito doméstico do Congresso, mas nesse caso, as regras formais do parlamento têm um peso estrutural de constrangimento mais forte do que as Nações Unidas.

No exemplo acima, é possível não só observar as diferenças que as regras de cada tipo de arena exercem nas escolhas e possibilidades dos atores, mas também como arenas em níveis diferentes se afetam. Assim, outro aspecto importante para o mapeamento da conjuntura internacional, a partir das múltiplas arenas, é o da relação entre os níveis de análise. Defende-se, pois, que a análise da conjuntura internacional não necessariamente tem que ser aplicada exclusivamente àquilo que pode ser entendido como nível internacional, descrito por Putnam (2010) na dinâmica dos jogos de dois níveis. Na verdade, como já foi visto, a lógica das Múltiplas Arenas e dos próprios jogos de dois níveis é a de que existe sempre uma relação de influência mútua entre o nível doméstico e internacional. Dessa forma, o modelo proposto serve para mapear a conjuntura em um ou mais níveis, que não necessariamente têm de ser o internacional. Entretanto, a premissa de que a conjuntura é composta por um todo altamente complexo, com diversas arenas e interesses que perpassam os níveis doméstico e internacional, indica que ao analisar um fenômeno que tenha implicações internacionais, independentemente do nível de análise observado, pode-se esperar resultados que reverberem em outros níveis.

Passa a ser importante, então, compreender que o mapeamento das múltiplas arenas também deve ser feito observando o nível de análise em que as conexões entre as arenas se dão. Assim, para estudar conjuntura internacional é preciso entender se o nível de análise da relação entre as arenas pode acontecer em nível internacional, regional ou doméstico. O internacional é o nível mais macroscópico e, como já foi visto, é mutuamente influenciado pelo nível doméstico. O nível regional é um recorte do nível internacional e serve para observar fenômenos “internacionais” que ocorrem de forma concentrada em regiões específicas; assim o nível regional serve para entender melhor *clusters* mais específicos de arenas que perpassam o internacional e o doméstico. E o nível doméstico, por

sua vez, é o que compõe os demais, em que existem arenas teoricamente “distantes” do nível internacional e regional, mas que afetam e são afetadas por ele.

Em suma, o nível de análise é particularmente importante para definir o recorte do objeto que se quer estudar. Como consequência, ao mapear a conjuntura, a visualização de como as arenas importantes para o fenômeno observado se organizam nas esferas domésticas e internacionais, facilitam a percepção dos níveis de análise que devem ser levados em consideração para recortar e analisar o objeto de interesse.

Delimitando atores e seus interesses e preferências

O mapeamento das arenas é a primeira parte do mapeamento da conjuntura, a segunda é identificar os atores que jogam nessas arenas e como funciona sua dinâmica de interesses e preferências nos jogos que participam. Assim, é válido ressaltar que Tsebelis (1998) usa a teoria das Múltiplas Arenas para explicar o resultado do processo decisório dentro de instituições políticas. Ao traçar o processo decisório, o autor sugere uma abordagem que permite que, a partir de uma decisão, seja possível identificar os atores por trás dela e seus motivos para tomá-la. O mérito dessa sistematização da análise está em que, ao analisar o factual do fim até o começo, é possível entender o não factual. Isto é, a partir da compreensão de certas decisões podem ser compreendidas as não decisões.

Nada disso seria possível se não fossem analisadas também as variáveis que motivaram os atores ao longo das múltiplas arenas, pois são suas peculiaridades individuais que determinam os resultados dos jogos nas arenas. Dessa forma, propõe-se tratar essas peculiaridades por interesses e preferências, visto que é a competição dos interesses e preferências de diversos atores em uma mesma arena que gera os resultados dos jogos, e, por consequência, numa escala maior, determina a conjuntura.

Assim, se faz necessário definir o que são interesses e preferências e sua diferença, a partir da ideia de que uma conjuntura pode ser composta por atores políticos e sociais e que todos possuem

algum tipo de interesse. Na lógica do racionalismo clássico pautada na economia, Downs (1999) considera que os interesses de um ator estão pautados na maximização de seus lucros, que são traduzidos em diferentes interesses, a depender do que o ator entende por lucros para si. Nesse sentido, o autor justifica a ideia do imperativo da reeleição como o interesse primário de atores políticos, visto que somente por meio da reeleição, os mesmos são capazes de dar manutenção à sua capacidade de exercer sua profissão.

Milner (1997), que parte da premissa de Downs (1999), quebra a definição de interesses em preferências políticas. Para a autora, se o interesse primário de todo ator político é a manutenção de sua habilidade de governar, por intermédio da reeleição, o que os distingue entre si são as diferentes preferências políticas que são adotadas para alcançar esse interesse. Portanto, o interesse geral é mais amplo, enquanto as preferências são os caminhos que o ator adota para alcançar o interesse.

Os conceitos de Downs (1999) e Milner (1997) pressupõem ambientes institucionalizados com regras que permitem a eleição de políticos, ou seja, partem do pressuposto da representatividade, especialmente para justificar o imperativo da reeleição. Contudo, para a análise de conjuntura, é necessário considerar que esses conceitos podem ser adaptados a uma gama maior de contextos, a depender dos ambientes e atores envolvidos. Assim, como já foi visto anteriormente, as motivações, experiências individuais dos atores e a estrutura em que eles se encontram são os elementos que formam seus interesses, justificando os diferentes interesses e preferências que podem ser encontrados em conjunturas distintas. O interesse de políticos em diferentes regimes políticos pode variar a depender das regras das instituições que organizam o governo de seu Estado, consequentemente mudando suas preferências. Além disso, considerando os dois tipos de jogos que Tsebelis (1998) propõe, as preferências e interesses também podem variar de acordo com a variação dos resultados e das mudanças nas regras do jogo resultadas das arenas.

Ao pensar em conjuntura internacional, o elemento político sempre está presente, visto que são as decisões políticas que, em

última instância, regem o comportamento dos Estados, mesmo levando em consideração a fragmentação doméstica do Estado como um ator coletivo composto por diversas instituições, que por sua vez são compostas por diversos atores. Logo, defende-se o uso do conceito de interesse como um objetivo geral, determinado pelas motivações e experiências individuais dos atores e o uso do conceito de preferências como uma escolha por uma política ou programa político preferido, que de alguma forma esteja vinculado à obtenção do interesse geral do ator.

Outra definição que complementa a conceituação acerca daquilo que se entende por preferências – e que conversa fortemente com a Teoria das Múltiplas Arenas de Tsebelis (1998) – é a do papel da informação na formação e mudança de preferências. Nos estudos de Przeworski (1991) e Fishkin (1997), os autores afirmam que a informação altera as preferências dos atores. Isto é, as preferências não são fixas, e são baseadas na informação disponibilizadas aos atores. Tendo em vista que a experiência humana é a ação por meio da qual a percepção adquire informação, o que se tem é que a experiência e a informação são fundamentais para compreender as preferências individuais dos atores. Assim, no mapeamento de conjuntura, não basta visualizar as preferências dos atores, mas sim traçar suas influências derivadas da experiência e informação que eles detêm, a fim de compreender as decisões que eles tomam nas arenas em que jogam.

Sistematizando a análise de conjuntura a partir das Múltiplas Arenas

Uma vez definido o arranjo analítico proposto, é preciso ordenar os conceitos trabalhados, de forma a fornecer para o pesquisador uma perspectiva aplicada desses conceitos no mapeamento da conjuntura observada. O pilar fundamental para a aplicação desse modelo é o seu primeiro passo, a saber: o mapeamento das arenas. Nas arenas ocorrem as decisões e os resultados que afetam a realidade, sejam essas decisões políticas, resultados de interesses obtidos ou “vencedores” ou mudanças nas regras do jogo. O resultado do

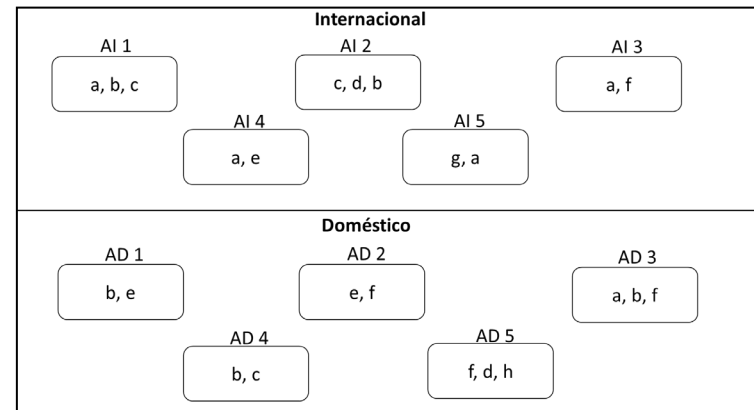
jogo em cada arena afeta a realidade e, levando em consideração que a conjuntura é uma rede de arenas, o resultado de cada jogo possui repercussões em outras e são essas repercussões que o pesquisador deve traçar para conectar as arenas.

Dessa forma, o mapeamento das arenas permite ao observador compreender qual o nível de análise em que os fenômenos que ele observa se manifestam e quais arenas possuem papel mais central para seu recorte. Uma vez mapeadas as arenas, o próximo passo é analisar quais foram os fatores determinantes para seus resultados, isto é, entender como se deu a dinâmica de interesses e preferências que competiram e/ou cooperaram para gerar o resultado daquele jogo. Ao analisar os interesses e preferências em cada arena, é possível determinar os atores que delas participam, e assim, verificar em que outras arenas eles detêm interesses e preferências. Esse processo auxilia na determinação da ordem de prioridades de interesses e preferências que os atores possuem ao longo das arenas.

O próximo passo lógico, então, passa a ser a contextualização dos atores para compreender os fatores que influenciam sua ordem de interesses e preferências. É nesse momento que se faz relevante compreender como as informações que os atores possuem sobre as arenas afetam suas decisões e, portanto, suas preferências. Apesar de a proposta de um mapeamento de conjuntura ser, a princípio, um trabalho atemporal, no qual se olha para a conjuntura como um momento estático, não é possível compreender a fundo as decisões dos atores nas diferentes arenas se não for levado em conta o contexto temporal dos mesmos, ou seja, suas experiências que definem suas motivações, que podem ser traduzidas em interesses e preferências.

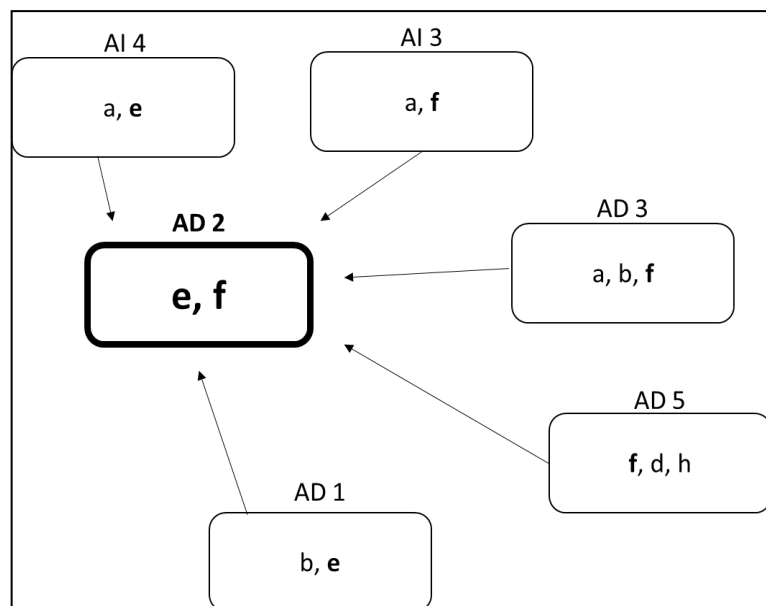
Com esses elementos, o observador pode compreender a hierarquia das preferências e interesses ao longo das arenas em que os atores participam, as influências que definem essa hierarquia, a estrutura das arenas, e, finalmente, a lógica das decisões que se manifestam nas arenas. O resultado disso é uma rede de arenas que mapeia a conjuntura observada, que pode ser encaixada no esquema da figura abaixo, no qual “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h”, são atores com preferências em diversas arenas no nível internacional (Arenas Internacionais – AI) e doméstico (Arenas Domésticas – AD):

Figura 1 – Esquema de Conjuntura



Fonte: Elaboração própria

Assim, a partir da conjuntura mapeada, quando o observador vai realizar sua análise mais detalhada e for recortar seu objeto, ele vai acabar isolando pelo menos uma arena para analisar seus resultados, preferências e atores. Por exemplo, seguindo o esquema exposto na Figura 1, se o recorte do objeto é observado na arena doméstica AD 2 e o ator principal observado é o ator “e”, estará em evidência a seguinte dinâmica de relações entre atores e arenas, retratada na Figura 2:

Figura 2 - Isolando Arenas

Fonte: Elaboração própria

Nessa relação, se “e” participa na Arena AD 2 junto com “f”, então, para compreender o resultado da Arena, é necessário compreender quais outras arenas comportam outras preferências dos atores “e” e “f”, que possam influenciar as preferências dos atores em AD 2, afetando o resultado do jogo observado. Isso quer dizer que ao utilizar essa lógica, o observador pode se guiar pela rede de arenas que mapeia a conjuntura para compreender mais a fundo a raiz das preferências dos atores em certas arenas, identificando as influências nos resultados da arena observada advindas de outras arenas e atores. O mapeamento serve para o observador trilhar eventuais variáveis e fenômenos que afetam o objeto recortado, ao longo da conjuntura mapeada.

A seguir, o modelo proposto será testado na tentativa de compreender a conjuntura sul-americana, que é um recorte da arena

internacional, que a partir do final da primeira década do século XXI, passou a apresentar sinais de esgotamento de governos ligados a pautas de esquerda e/ou progressistas. Tal fenômeno será analisado a partir do caso venezuelano, que inaugurou o ciclo de líderes populares com a eleição de Hugo Chávez Frías em 1999 e que, desde 2013, passa por desafios internos que têm influência em sua ação externa nos âmbitos regional e global. A partir do mapeamento das múltiplas arenas em que estão os interesses, preferências e atores políticos desse país, será possível estabelecer as conexões do âmbito doméstico com o internacional para compreender a conjuntura sul-americana, em que a Venezuela não só está inserida como também é influenciada e exerce influência.

A aplicação do modelo na conjuntura sul-americana

O modelo descrito na primeira parte deste trabalho advém da Ciência Política e foi desenvolvido originalmente para mapear e analisar questões relativas a esse campo de conhecimento. No entanto, por oferecer ferramentas que permitem traçar um panorama amplo dos problemas, o intento aqui será aplicá-lo também em análise de conjuntura internacional. Assim, escolheu-se como conjuntura a ser mapeada o esmaecimento da chamada “onda rosa” na América do Sul, que compreenderia governos mais progressistas e próximos a movimentos populares e de esquerda (Lanzaro, 2007; Panizza, 2006; Silva, 2010). Esse fenômeno teve início com a ascensão de Hugo Chávez Frías à presidência da Venezuela em 1999, e em sequência por uma série de líderes oriundos de movimentos sindicalistas, como Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Evo Morales na Bolívia, e até mesmo por *outsiders* como Rafael Correa no Equador, igualmente identificados e eleitos por pautas progressistas.

No entanto, desde 2013, tem surgido sinais de um debilitamento desses governos, sobretudo por conta do crescente descontentamento de parcelas cada vez maiores da população, além de crises econômicas, embates políticos, dentre outros fatores. Assim, par-

timos da premissa de que há um esgotamento do chamado “ciclo progressista” da América do Sul, em que forças antigovernamentais têm ganhado um crescente apoio popular. O objetivo é mapear essa dinâmica natural de recrudescimento da oposição, tendo em vista que tais governos que se instauraram na região já completam mais de uma década no poder e, portanto, carregam saldos positivos, por um lado, e expectativas não cumpridas, por outro. Diante de tal cenário, o modelo desenvolvido anteriormente servirá para a identificação dos atores, de seus respectivos interesses e preferências, bem como das arenas onde eles podem, efetivamente, atuar. A fim de contribuir para o debate, há, pelo menos, três casos em que a aplicação do modelo contribuiria para a melhor visualização do fenômeno de enfraquecimento desses governos na região: Venezuela, Brasil e Argentina.

Esses três países se destacam pela sua importância política, já que tiveram líderes que influenciaram na configuração política da região e lograram empreender avanços sociais significativos internamente, bem como pelo peso econômico e internacional. Com a morte de Chávez em 2013, a Venezuela passou a apresentar sinais de esgotamento da chamada Revolução Bolivariana, em que Nicolás Maduro tem dificuldades para aglutinar as bases do partido e o tradicional eleitorado chavista, dando ainda mais espaço para o crescimento de grupos opositores, desde os mais moderados até os mais radicais. Nesse cenário, protestos violentos e a vitória da maior coalizão opositora, a *Mesa de Unidad Democrática* (MUD), nas eleições parlamentares de dezembro de 2015, demonstraram o forte questionamento que existe em torno da gestão Maduro.

Desde os primeiros protestos contra seu governo em 2013, a presidente brasileira Dilma Rousseff vem enfrentando dificuldades, que se tornaram ainda mais evidentes após sua reeleição. Conforme aborda o capítulo 5 deste livro, a insatisfação com seu governo e o agravamento da crise econômica do país deram mais fôlego aos grupos de oposição, que buscam desde 2015 o *impeachment* da

mandatária, levando milhões de pessoas às ruas em prol desse objetivo. A alta polarização, o vazamento de informações e as graves denúncias oriundas das revelações da operação Lava-Jato, engendrada pela Polícia Federal brasileira, fazem com que a crise política transborde para a dimensão dos poderes Legislativo e Executivo e chegue também ao Judiciário, construindo um cenário de incertezas e alta conflitividade.

Por fim, a Argentina aparece como o primeiro dos grandes países sul-americanos em que a oposição a um governo identificado com a “onda rosa” conseguiu obter o mais alto cargo do poder executivo. Como destaca o capítulo 4 do livro, a vitória de Mauricio Macri nas eleições de 2015, com a consequente derrota do candidato apoiado pela presidente Cristina Fernández de Kirchner, representou o fim de um ciclo peronista na política argentina. As primeiras medidas econômicas do governo Macri vão no sentido de desmontar os subsídios estatais, partindo para uma liberalização da economia do país. Externamente, o novo presidente vem sinalizando uma postura mais enfática frente a temas regionais, como uma possível sanção à Venezuela, via Mercosul, pela situação de políticos opositores que foram presos no país².

Embora os três países ofereçam elementos significativos para a compreensão da conjuntura sul-americana, para fins deste trabalho, optou-se pelo mapeamento mais detalhado do caso venezuelano, cujos sinais de esgotamento do chavismo são anteriores aos demais – o que oferece mais subsídios para a aplicação do modelo – e, da mesma forma que os outros países, repercute em toda a região, servindo, portanto, para a compreensão do cenário mais amplo de enfraquecimento do ciclo de governos progressistas na América do Sul.

² Conforme declaração reportada em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/macri-diz-que-vai-pedir-suspensao-da-venezuela-ao-mercosul-18117248>>. Acesso em 30 de março de 2016.

Compreendendo o contexto regional à luz do caso venezuelano

Na década de 1990 havia na Venezuela uma ânsia por justiça social e mudanças no sistema político nacional³, contexto em que o *outsider*⁴ Hugo Chávez Frías surgiu e foi eleito prometendo reduzir as desigualdades de renda que marcavam o país caribenho, sobretudo em decorrência da enorme dependência petroleira, que criou uma rica oligarquia *vis-à-vis* uma imensa maioria da população que não tinha acesso às benesses do petróleo. Para tal, o líder bolivariano prometeu reverter a política neoliberal de abertura da empresa estatal PDVSA (Petróleos de Venezuela SA), ocorrida nos anos 1980, ao mesmo tempo que na esfera política combateria toda a forma de “entreguismo” das riquezas nacionais no âmbito interno e, externamente, a hegemonia norte-americana no ordenamento internacional (Barros, 2006; Serbin, 2011).

Dessa forma, a Venezuela inaugurou em 1999 o ciclo de líderes que internamente buscavam reduzir as assimetrias sociais e adotavam na política exterior uma postura mais combativa, no sentido de busca de autonomia frente à potência estadunidense. Muitos autores discutem que essa onda de líderes na América do Sul com pensamentos convergentes em temas como o papel do Estado na economia e redução das desigualdades sociais fez com que o subcontinente, do ponto de vista de sua configuração política, apresentasse singularidades em relação a momentos anteriores (Sanahuja, 2012; Serbin et al., 2012; Pedroso, 2014). Essa literatu-

³ Um dos episódios mais icônicos nesse sentido foi o *Caracazo* de 1989, quando milhares de pessoas saíram às ruas para protestar contra o aumento dos preços no país e as desigualdades sociais. Após uma violenta repressão, o chamado Pacto de *Punto Fijo* – um acordo de conciliação de elites que mantinha a estabilidade democrática no país desde 1958 à custa do revezamento de poder entre os partidos Acción Democrática e Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei) – desmoronou. Esse foi, portanto, o estopim para um processo de longo descontentamento com o *status quo* político que só teve fim com o surgimento do chavismo nos anos 2000 (Barrantes, 2012).

⁴ Assim considerado por não pertencer aos quadros dos partidos políticos tradicionais no país, como o Acción Democrática e o Copei.

ra sugeriu termos como regionalismo pós-neoliberal e pós-hegemônico para caracterizar esse período, que acabou sendo influenciado também pelo intento de exercer liderança advindo da Venezuela chavista, e proporcionou a criação de novos organismos políticos regionais como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

É partindo dessa perspectiva que, analisando mais especificamente o impacto regional ocasionado pela ascensão de Chávez, é preciso levar em consideração o grande ativismo que a diplomacia venezuelana teve nessa arena. Visando maior preponderância internacional de seu país e a satisfação de demandas internas, ele conseguiu incluir na agenda uma proposta de integração regional baseada em postulados ideológicos e circunstanciais específicos do contexto que explica a sua eleição, tais como o bolivarianismo⁵ e a contraposição à hegemonia norte-americana, ideias que acabaram sendo identificadas por outros países, tais como Equador e Bolívia, como bandeiras a serem defendidas na arena regional (Barrantes, 2012; Villa, 2007).

Tal protagonismo venezuelano deu vida a iniciativas como a Petrocaribe⁶ (aliança de cooperação energética com os países caribenhos) e a Alba⁷, além de reforçar a proposta brasileira da Comunidade de Nações Sul-Americanas (Casa), posteriormente convertida na Unasul, e consolidar seu ingresso como membro ple-

⁵ Ideologia referente a Simón Bolívar, que acreditava na união dos povos latino-americanos (mais especificamente os colonizados pelos espanhóis), como forma de evitar a sua dominação política e econômica pela Europa. Já o bolivarianismo dos líderes sul-americanos do século XXI diz respeito a uma estratégia de fortalecimento dos laços entre os povos para derrocar a dependência de seus países da potência hemisférica, os Estados Unidos.

⁶ Fazem parte desse acordo com a Venezuela: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, San Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Suriname. Mais informações em: <www.petrocaribe.org>.

⁷ A Alba é composta por Venezuela, Cuba, Equador, Bolívia, Nicarágua, Dominica, São Vicente e Granadinas, Antígua e Barbuda, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves e Granada. Mais informações em: <www.alba-tcp.org>.

no do Mercosul. Com o aumento das dificuldades internas vividas por Nicolás Maduro, das quais se destacam a crise econômica, os altos níveis de violência e o fortalecimento da oposição antichavista, o protagonismo internacional da Venezuela perdeu o vigor.

Nesse sentido, da mesma forma que analisar esse país detalhadamente provê subsídios importantes para a compreensão do ciclo progressista na América do Sul, o possível ocaso do chavismo também é relevante para analisar a conjuntura de enfraquecimento desses governos na região. Em outras palavras, apesar de considerar que cada país tem suas peculiaridades e questões específicas, existe um fio condutor que perpassa essas diferentes realidades e permite a análise da conjuntura regional a partir de elementos comuns. Será, portanto, a partir do mapeamento das arenas em que intervêm os diversos interesses e atores que compõem a realidade venezuelana que se pretende compreender parte da conjuntura regional, considerando a mútua influência entre o âmbito doméstico e as relações internacionais.

Mapeando as arenas, interesses e atores da Venezuela pós-2013

Com o desaparecimento físico de Hugo Chávez em março de 2013, as forças de oposição demonstraram o maior vigor eleitoral desde a ascensão do chavismo, quando na disputa com Nicolás Maduro o opositor Henrique Capriles perdeu por um pouco mais de 1% de diferença de votos, estimulando alguns grupos a alegar fraude eleitoral e sair às ruas exigindo a recontagem dos votos. Além do acirramento dos embates políticos, sobretudo a partir de 2014, o país passou a sentir com cada vez mais intensidade os efeitos de uma profunda crise econômica, que tem por características altos índices de inflação, desabastecimento de produtos básicos e a existência de um mercado cambial paralelo.

É nesse contexto, portanto, que o presente mapeamento se insere. Utilizando as premissas anteriormente explicadas das múltiplas arenas, da racionalidade dos atores e do imperativo da reeleição, considera-se que a lógica política dos dois principais grupos políti-

cos venezuelanos – governo e oposição – está calcada na ideia de se manter no poder institucional *versus* conquistá-lo, respectivamente. Isto é, racionalmente, os resultados ótimos de cada um desses grupos são diametralmente opostos entre si (jogo de soma zero), quando buscados dentro das instituições políticas existentes. No entanto, a realidade venezuelana é ainda mais complexa e obriga o observador a ampliar o escopo da análise, incluindo outras arenas que podem influenciar no jogo político, como as pressões produzidas pelas ruas e pelos grupos que se aproveitam desse espaço para manifestar os seus anseios.

Mapeando o nível doméstico

Além das arenas institucionalizadas, com as quais Tsebelis (1998) trabalha prioritariamente, é preciso considerar que as manifestações populares nas ruas também podem constituir um espaço de disputa de interesses de atores distintos, quando o recorte de análise é o nível doméstico. Após a identificação desse espaço de disputa (as ruas) e considerando que ele pode influenciar no resultado de outros jogos e/ou na mudança de regras de outras arenas, a próxima etapa é o mapeamento dos interesses e dos respectivos atores ali presentes. Aplicando ao caso venezuelano, um dos sinais de esgotamento do chavismo foram os protestos contra o governo que despontaram pelo país entre 2013 e 2014, nos quais se encontraram diferentes grupos de oposição. Seus interesses eram próximos, isto é, pressionar o resultado de outras arenas institucionalizadas, mas com preferências distintas, uma vez que cada segmento priorizava vias diferentes para alcançá-los.

Em 2013, após as disputadas eleições que consagraram Maduro como o sucessor de Chávez na presidência da República Bolivariana da Venezuela, parte do eleitorado de Capriles saiu às ruas para denunciar uma suposta fraude eleitoral. Tendo em vista o resultado apertado, o próprio candidato derrotado declarou que pediria a recontagem dos votos e a apuração de supostas irregularidades, o que acirrou ainda mais os ânimos de seus correligionários (Prados, 2013). Após choques violentos entre manifestantes, poli-

ciais e defensores do governo, Capriles retrocedeu em seu discurso e preferiu adotar uma postura mais moderada (BBC Brasil, 2013).

Novas manifestações começaram no país em fevereiro de 2014, mas dessa vez tiveram como estopim a tentativa de estupro ocorrido no *campus* de uma universidade em Táchira, fazendo com que movimentos estudantis saíssem às ruas para protestar contra os altos índices de violência⁸. Para essa parcela da sociedade civil, o interesse manifestado nas ruas era pressionar o governo no combate à criminalidade. No entanto, parte dos manifestantes apresentava-se com o rosto coberto, chegando a usar coquetéis *molotov* contra edifícios de repartições públicas, o que acabou acarretando uma forte repressão policial. Isso, por sua vez, incendiou a opinião pública e fez com que a oposição se dividisse, conforme explica Bernardes (2015, p. 136-7), entre os que defendiam ações em âmbito institucional contra o governo, grupo liderado pelo candidato derrotado Henrique Capriles, e os que apregoavam a desobediência civil, como Leopoldo López e Maria Corina Machado.

Em outras palavras, nessa arena encontram-se pelo menos três eixos de oposição ao governo: a sociedade civil apartidária lutando contra um problema social (a criminalidade); a oposição moderada que busca manifestar-se pacificamente para lograr soluções institucionais para suas reivindicações, cuja liderança de destaque é Henrique Capriles e, por fim, a ala mais radical, que age com violência e truculência para atingir seu objetivo e tem como um dos expoentes Leopoldo López. Embora todos sejam opositores ao governo e, em última análise, desejem uma mudança política na Venezuela, cada grupo utiliza meios e caminhos diferentes para alcançar tal objetivo, relevando preferências distintas.

Em oposição a eles, nessa mesma arena, estão os grupos da sociedade civil pró-governo, o que inclui o eleitorado tradicional

chavista e os militantes dos partidos que compõem sua base de apoio, além dos *colectivos bolivarianos*, que são organizações sociais – algumas das quais, armadas – que atuam em diversas frentes para garantir a implantação de direitos sociais e políticas públicas. Durante os protestos de 2014, as regiões do país mais próximas do chavismo não registraram nenhum tipo de manifestação ou optaram por painéis e demonstrações de descontentamento mais discretas, que eram dirigidas mais aos problemas do país que ao governo (Hernández, 2014). Porém, assim como os grupos opositores, esse também está dividido na sua forma de atuação, e os *colectivos* e militantes dos partidos de apoio ao governo tiveram maior protagonismo no sentido de representar um contraponto às manifestações opositoras. Os *colectivos* são conhecidos por adotar, tal qual a oposição mais radical, estratégias de intimidação e violência, ao contrário dos militantes tradicionais, que utilizam as ruas como um espaço de manifestação de ideias (Adghirni, 2014). Novamente, são observados atores com interesses comuns, mas preferências distintas.

Com o mapeamento da arena não institucionalizada – de um grau de complexidade maior uma vez que não apresenta regras e normatizações claras como as arenas tradicionalmente analisadas por Tsebelis (1998) – e a identificação dos diversos grupos de atores, interesses e preferências ali presentes, é preciso observar as demais arenas relevantes para a compreensão das conjunturas venezuelana e regional, a fim de discernir o tipo de jogo que elas compreendem e os atores, interesses e preferências envolvidos. Ademais, as movimentações nas ruas trouxeram consequências para a dinâmica política venezuelana, tais como a prisão de Leopoldo López e de outros líderes da ala mais radical, sob a acusação de incitar a violência, além de anteceder a vitória eleitoral da oposição nas eleições parlamentares de 2015.

Dessa forma, houve uma mudança significativa na composição de forças do Poder Legislativo. Na Venezuela, esse poder é unicameral, e é representado pela Assembleia Nacional. Durante todos os anos de chavismo, essa casa esteve nas mãos de aliados do gover-

⁸ Estudo de 2014 realizado pela ONG mexicana Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal mostra que Caracas é a segunda cidade mais violenta do mundo, perdendo apenas para San Pedro Sula, em Honduras. Disponível em: <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/941-por-tercer-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>>.

no⁹, o que facilitou a aprovação de leis e mecanismos favoráveis aos objetivos do Executivo. Todavia, em dezembro de 2015, esse jogo se inverteu. Com a conquista de uma maioria qualificada, a oposição derrotou a coalizão governista e passou a dispor de mecanismos de contenção do poder Executivo, que não eram utilizados por haver uma convergência de interesses entre os parlamentos anteriores e o presidente da República. Dentre eles estão a possibilidade de destituição de autoridades dos poderes Judiciário e Eleitoral¹⁰, além de ministros indicados pelo Executivo, modificar substancialmente a Constituição e convocar um referendo revogatório de mandato do presidente da República (República Bolivariana de Venezuela, 1999).

O Parlamento, portanto, é uma das arenas institucionalizadas em que se pode visualizar com mais clareza os interesses e preferências dos atores, uma vez que eles precisam estar evidenciados pelos partidos e candidatos durante a campanha eleitoral. Isso não significa que os atores políticos não possam ter também interesses e/ou preferências desconhecidos ou ocultos. No entanto, partindo da ideia do imperativo da reeleição, explicada por Milner (1997) e Downs (1999) apresentada anteriormente, espera-se que um deputado eleito na Assembleia Nacional venezuelana agirá racionalmente buscando priorizar ações que perpetuarão sua permanência no poder, por meio do contentamento do seu eleitorado, sem que o possível atendimento a demandas próprias prejudique esse interesse maior.

Considerando ainda o poder de veto que essa instituição possui, de acordo com as regras estabelecidas pela Constituição, os jogos possíveis de serem desenvolvidos nesse âmbito são tanto pelo resul-

tado, como pelas regras (desenho institucional), o que requer negociação e barganha entre os atores. Por isso é importante identificar os diferentes matizes existentes dentro do que Bernardes (2015) chama de bipolarização, característica que marcaria o sistema político venezuelano dividido entre duas coalizões partidárias: a *Mesa de Unidad Democrática* (MUD) e o *Gran Polo Patriótico Simón Bolívar* (GPPSB).

Apesar da pluralidade de vozes que compõe a oposição ao governo chavista, a maioria delas se organizou institucionalmente sob a coalização partidária MUD, cujo interesse geral é se consolidar enquanto alternativa política e eleitoral ao chavismo¹¹.

Entre as organizações partidárias que formam a MUD encontram-se diferentes espectros ideológicos, desde socialdemocratas, socialistas, liberais ou conservadores. O seu objetivo é o de encontrar um consenso, impedindo a monopolização provocada pelo chavismo no sistema político venezuelano (Bernardes, 2015, p. 132).

Mesmo diante de várias posições ideológicas, a MUD unificou sua plataforma eleitoral a partir de duas ideias principais para obter a vitória em 2015. No âmbito político, o objetivo era a destituição de Nicolás Maduro por todas as vias constitucionais possíveis, ao mesmo tempo que aprovariam uma lei de anistia para libertar os políticos presos, em especial os que foram condenados pelos protestos de 2014. Já no econômico, a proposta era: i) criação de leis para incentivar a produção; ii) facilitar o acesso aos produtos básicos, já que um dos principais problemas acarretados pela crise econômica tem sido a escassez de alimentos e outros itens de primeira necessidade; iii) reverter as expropriações realizada pelo Estado nos anos Chávez e iv) permitir maior participação do setor privado na economia (Mesa de Unidad Democrática, 2015).

Do ponto de vista legal, as ações de política econômica estão a cargo do Executivo, porém por meio de leis habilitantes – mecanis-

⁹ Além de ter sido incapaz de ganhar eleitoralmente da base aliada do governo nos primeiros anos do chavismo, a oposição adotou uma estratégia de boicote às eleições legislativas de 2005, quando não apresentaram candidatos visando a deslegitimação do processo. No entanto, o resultado acabou fortalecendo ainda mais o governo, que deteve durante esse mandato parlamentar o controle total do parlamento do país (Maringoni, 2009).

¹⁰ Além dos três poderes clássicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, a Venezuela dispõe dos poderes Eleitoral e Popular (República Bolivariana de Venezuela, 1999).

¹¹ Mais informações sobre a *Mesa de Unidad Democrática* podem ser encontradas em seu site oficial: <<http://unidadvenezuela.org/sobre-la-mud>>.

mo incluído na Constituição de 1999 – o presidente da República pode prescindir do Parlamento para legislar sobre temas econômicos. Segundo Rafael Villa (2005), essas leis foram alvo de críticas por permitirem que o presidente legisle sobre determinados temas, ainda que mediante aprovação prévia da Assembleia Nacional. Durante a presidência de Maduro, esse recurso foi constantemente acionado para gerir a grave crise econômica que o país atravessa desde 2013. Sem o apoio do Legislativo, ocupado pela MUD, o chavismo não dispõe mais dessa facilidade. Assim, a força política de oposição, embora não atue diretamente sobre a política econômica, terá maior capacidade de pressionar o governo nessa arena.

Do outro lado, ocupando a minoria das cadeiras do parlamento, porém representando ainda parte da população que apoia o chavismo, está o *Gran Polo Patriótico Simón Bolívar* (GPPSB). Assim como a MUD, trata-se de uma coalização partidária, que inclui o *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV), criado por Chávez em 2008, e outras agremiações que fazem parte da base de apoio governista. O próprio PSUV, conforme analisa Bernardes (2015), carece de uma estrutura partidária centralizada e organizada, ao passo que os partidos de esquerda mais tradicionais que compõem essa chapa, como o *Patria Para Todos* (PPT) e o *Partido Comunista Venezolano* (PCV), também possuem divergências internas e dentro do GPPSB (Giordani, 2014). Contudo, da mesma forma que a oposição, esses grupos procuram atenuar suas diferenças ideológicas para seguir apoiando os propósitos da Revolução Bolivariana, por meio da permanência do chavismo no poder. Portanto, o resultado dessa arena – o GPPSB – reflete o resultado de jogos em outras arenas menores que a influenciam diretamente, como as disputas dentro e entre os partidos.

No entanto, diferentemente da nova composição do Legislativo, que abriga posições opostas que competem, disputam e barganham, o Executivo é dominado pelo chavismo desde 1999 e estava bastante centralizado na figura do presidente Hugo Chávez, uma vez que sua liderança era consensual. Com sua morte e a ascensão de Nicolás Maduro, o chavismo passou a apresentar fissuras, com a possibilidade cogitada do então presidente da Assembleia

Nacional, Diosdado Cabello, assumir a liderança. No entanto, a chapa definida nas eleições de 2012, em que Maduro concorria como vice-presidente, demonstrava uma inclinação de Chávez sobre qual nome deveria substituí-lo (Bernardes, 2015). Embora tal decisão tenha prevalecido, o chavismo evidenciou a existência de tendências e preferências distintas em seu interior, que diante de um novo líder menos carismático e consensual, fez com que o Poder Executivo se tornasse mais poroso e influenciável por essas divergências internas.

Um dos exemplos mais claros dessa situação pode ser visto na agenda econômica, que por causa do agravamento da crise, é uma das mais importantes do país. Jorge Giordani (2014) é um marxista histórico e foi ministro do Planejamento e membro diretivo do Banco Central Venezuelano nos governos de Chávez e Maduro. Como intelectual, ele destaca a existência de várias vertentes não só dentro do chavismo, mas também entre os marxistas do país, no que se refere à condução econômica para um modelo socialista. Apesar da retórica existente de que a Venezuela é um representante do Socialismo do Século XXI, o autor parte da definição de István Mészáros sobre o tema e acredita que o país ainda não alcançou o socialismo e vive, portanto, dentro de um regime capitalista um pouco menos desigual, ressaltando que as reformas estruturantes necessárias para essa mudança não ocorreram.

Sua demissão, em junho de 2014, foi tema de um embate ideológico dentro do chavismo, já que em sua carta de despedida teceu muitas críticas à administração Maduro, alegando que o presidente estava se distanciando da revolução iniciada por Chávez. Assim, para as alas mais à esquerda, a saída de Jorge Giordani representou a aproximação do governo com os setores financeiros. Por outro lado,

Em resposta às críticas de Giordani, o dirigente do Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV), Rodolfo Sanz, pondera o momento difícil enfrentado pelo governo pelo desaparecimento do grande líder da revolução, afirmando que o rumo empreendido por Chávez se mantém, em uma perspectiva de transformação socialista em que também há lugar para o setor privado [...] (Ayerbe, 2105, p. 38).

A partir dessa ilustração, em que ficam evidentes as dissonâncias dentro do próprio chavismo, em especial no que concerne ao tema econômico, o Executivo enquanto o ente responsável pela política econômica do país pode ser uma arena de disputas de um mesmo grupo político. As divergências internas também estão presentes em outros temas e, como dito anteriormente, se tornaram mais intensas com a morte de Chávez, sobretudo entre os grupos mais próximos a Maduro vis-à-vis os que se mantêm alinhados a Cabello. Portanto, o poder Executivo pode ser visto como uma arena em que há uma convergência de interesses, mas que serve para visualizar as diferentes ópticas e preferências existentes dentro do chavismo.

Já o Poder Judiciário em nível nacional na Venezuela, pelas regras da Constituição de 1999, é composto por juízes que são indicados por um comitê de nomeações judiciais da Assembleia Nacional. Quando surge alguma vaga de magistratura (por afastamento ou aposentadoria, por exemplo), esse comitê é o responsável por fazer um chamamento público de candidatos que devem cumprir os requisitos constitucionais para ocupar o cargo, dentre os quais figuram a obrigatoriedade de possuir nacionalidade venezuelana e um título de pós-graduação em Direito; ter exercido advocacia e/ou o cargo de professor universitário de ciências jurídicas e ter sido juiz na especialidade a qual pretende postular – ambas as funções – por no mínimo quinze anos. Após as inscrições, os candidatos são sabatinados pelo presidente do comitê que, ao final do processo seletivo, escolhe os novos membros (República Bolivariana de Venezuela, 1999).

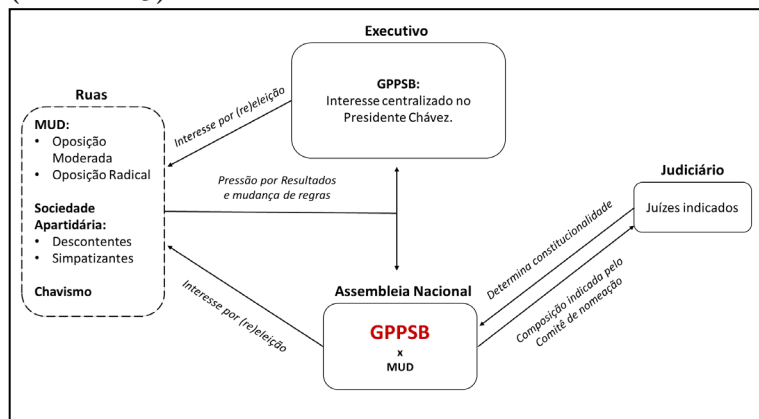
A composição da Justiça venezuelana, portanto, passa pelo crivo direto da Assembleia Nacional, que de 1999 até 2015 era dominada por grupos aliados ao governo. Dessa forma, é difícil afirmar que não houve influência do interesse de manutenção do status quo sobre esse terceiro poder, que para a oposição vinha atuando para aprofundar o predomínio chavista nas instituições. O fato é que, semanas antes da posse dos novos assembleístas, o comitê responsável pela admissão dos magistrados realizou uma nova convocação em dezembro de 2015 (Asamblea Nacional de la República

Bolivariana de Venezuela, 2015). Mesmo seguindo os ritos procedimentais exigidos pela lei, os opositores ao governo afirmaram que a nomeação dos novos juízes não foi parcial, uma vez que os escolhidos seriam “fiéis” ao regime (Meza, 2015). Ou seja, da mesma forma que o poder Executivo, o Judiciário pode ser visto como uma arena caracterizada pela existência de uma confluência de objetivos e interesses.

Todos os três poderes constitucionais, mapeados acima como arenas, também podem ser vistos como atores coletivos que, na esfera da política doméstica, participam de uma arena de disputa entre si. Tal disputa obedece à lógica dicotômica governo *versus* oposição e a análise dessas instituições pelo viés de arena proporciona a visualização de uma tendência de ação que norteará as decisões das mesmas como atores coletivos. Em outras palavras, o recorte dos três Poderes como arenas permite identificar uma tendência dominante em termos de interesses e preferências desses mesmos Poderes enquanto atores coletivos. No caso venezuelano, a conjuntura pós-eleições de 2015 mostra um Executivo chavista vis-à-vis um Legislativo antichavista, ambos tendo como balança um Judiciário que durante o predomínio do chavismo na Assembleia Nacional se comportou de maneira mais próxima aos interesses do Executivo. Todavia, com a mudança na constituição dos interesses que compõe o ator coletivo parlamentar em 2015, a justiça do país pode vir a ser composta por novos atores com interesses mais diversos, apesar da prerrogativa de que ela deve responder apenas à Constituição.

Assim, esquematizando as conjunturas domésticas descritas nos períodos de Chávez e Maduro, é possível fazer uma comparação das mudanças que marcam o mapeamento do nível doméstico na Venezuela nos dois momentos. Na Figura 3, que corresponde ao período final do governo de Chávez, entre 2012 e 2013, a Assembleia Nacional possuía maioria favorável ao Executivo, com a maior parte das cadeiras ocupadas pela coalizão governista, o GPPSB. Nas ruas, a configuração dos interesses e das preferências do movimento chavista também apresentava menos evidências de divergências internas.

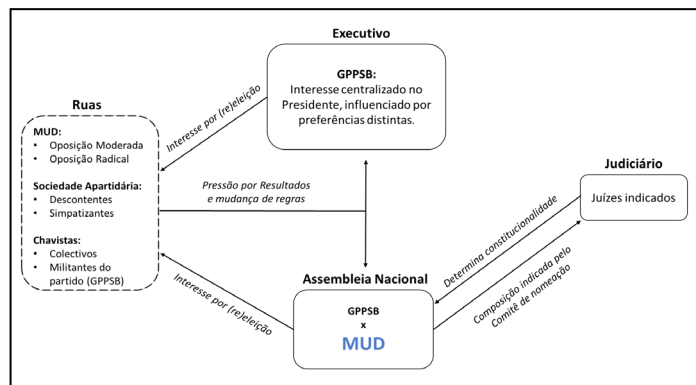
Figura 3 – Mapeamento Doméstico do período Chávez (2012-2013)



Fonte: Elaboração própria.

Já no período do governo de Maduro, que tem início em 2013, o movimento chavista começa a mostrar suas divergências e correntes internas, enquanto a MUD ganha maioria na Assembleia Nacional. Essa nova configuração mudou consideravelmente a rede de resultados entre os três Poderes e as relações do governo com a sociedade, como pode ser visualizado na Figura 4.

Figura 4 – Mapeamento Doméstico do período Maduro



Fonte: Elaboração própria.

Mapeando o nível internacional

O modelo desenvolvido parte do pressuposto de Putnam (2010) de que há uma interconexão entre as dinâmicas políticas interna e externa de um país, mas que, além disso, esses jogos podem também influenciar e afetar as conjunturas regional e internacional nas quais estão inseridos, ajudando a explicá-las. Sendo assim, após um mapeamento de arenas, interesses e atores do nível doméstico venezuelano, é preciso olhar para os jogos nos quais o país participa enquanto ator que representa interesses coletivos, bem como em arenas em que outros atores internos também procuram estar envolvidos.

Durante o chavismo, a Venezuela desenvolveu o objetivo internacional de criar alternativas à hegemonia norte-americana. Em âmbito global, uma das representações mais evidentes dessa política externa foi o grande ativismo do presidente Chávez em reativar o cartel de países exportadores de petróleo, a Opep, contribuindo para a retomada dos preços do barril desse produto (Barros, 2006). A elevação do valor internacional do petróleo, que é o principal item da pauta exportadora venezuelana, permitiu sua utilização como moeda em troca de apoio político na região. A chamada “diplomacia petroleira” foi amplamente exercida pelo chavismo, embora ela já fosse uma prática comum antes do governo Chávez, porém a partir de então serviu para aproximar a região caribenha – historicamente ligada aos Estados Unidos – da órbita política da Venezuela. (Serbin, 2011; Pedroso, 2014).

Essas duas ilustrações da atuação global e regional da Venezuela corroboram a observação de Rafael Villa (2007) sobre a política externa do país, que historicamente se constituiu como um tema de ação quase exclusivo do Executivo, estando extremamente centralizada nas mãos do presidente da República e da alta cúpula de governo, relegando aos outros Poderes – até mesmo ao Ministério das Relações Exteriores – um papel menos relevante. Dessa forma, diferentemente do mapeamento do ambiente doméstico, é mais adequado considerar o Executivo como um ator coletivo do que como uma arena.

No entanto, isso não significa que outros atores domésticos, além do Executivo, não participem e/ou influenciem em jogos do ambiente internacional. A oposição venezuelana, sobretudo a partir de 2013, passou a ocupar espaços em arenas internacionais para fazer frente à diplomacia oficial do governo, que por estar a cargo do poder Executivo, detém a prerrogativa sobre o exercício da política externa. Nesse sentido, a opositora Maria Corina Machado protagonizou a tentativa de ocupar o assento do Panamá no conselho permanente da Organização de Estados Americanos em março de 2014. Esse intento não obteve êxito, pois a Venezuela conseguiu vetar a participação de Machado com o auxílio dos votos de países caribenhos e outros aliados regionais (Saiz, 2014).

Ainda em 2014, Machado realizou uma visita à comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado brasileiro¹², a fim de denunciar os supostos abusos do governo venezuelano. Tendo em vista a premissa de que a racionalidade dos atores está calçada nas informações que eles recebem, percebe-se que a opositora buscou influenciar os parlamentares brasileiros, no sentido de pressionar o seu Executivo, liderado por Dilma Rousseff, considerada uma aliada regional de Maduro, a se posicionar. Com a escalada de tensões no Brasil envolvendo os apoiadores e críticos da gestão Rousseff, e também influenciados pela visita de Maria Corina Machado, uma comitiva de senadores brasileiros desembarcou em Caracas em junho de 2015, incluindo o candidato opositorista derrotado pela mandatária brasileira, Aécio Neves. Todavia, eles não puderam cumprir sua agenda, que incluía a visita a políticos encarcerados, sob a alegação de impedimento de trânsito e agressão por parte dos chavistas, o que quase gerou um incidente diplomático entre os vizinhos (Jardim, 2015).

Da mesma forma, a esposa de Leopoldo López, Lilian Tintori, tem percorrido vários países para lograr apoio e solidariedade da comunidade internacional para que seu marido seja solto. Ela par-

ticipou das comemorações realizadas em Buenos Aires por ocasião da vitória de Maurício Macri, opositor de Cristina Kirchner (que assim como Rousseff, era considerada uma aliada regional do chavismo). Já empossado presidente da Argentina, em sua primeira cúpula do Mercosul, Macri buscou enquadrar a Venezuela e exigiu a libertação dos políticos encarcerados pelo chavismo. O país, por meio de sua chanceler Delcy Rodríguez, rebateu as críticas com imagens de opositores protestando de maneira violenta e que esse teria sido o motivo de suas prisões (BBC Mundo, 2015). Esse exemplo é ilustrativo de como esse ativismo da oposição venezuelana acaba tendo repercussões nas relações diplomáticas do país.

Além de figuras da oposição que buscam ocupar espaços antes utilizados pela diplomacia oficial, a mídia também tem um papel relevante como fonte de informações sobre a Venezuela, que acabam por influenciar a ação dos atores com os quais o país interage internacionalmente. Vale lembrar que o ambiente de descrédito dos partidos políticos tradicionais, que proporcionou a ascensão de Chávez, fez com que parte da oposição política a ele fosse gestada nos meios de comunicação. A “guerra midiática” travada entre os principais grupos de comunicação e o governo fez com que a polarização transcendesse a esfera política e chegasse a esse âmbito. Para se contrapor ao poder de convencimento dos oligopólios comunicacionais, o mandatário venezuelano fortaleceu os canais televisivos do Estado e incentivou a criação de rádios e televisões comunitárias. Por outro lado, o governo chavista decidiu não renovar a concessão estatal dada a canais privados que tinham uma posição política contrária a seu governo, que passaram a operar somente com sinal de televisão a cabo (Maringoni, 2009; Pedroso, 2014).

A disputa em nível doméstico entre esses atores teve repercussões internacionais. Por um lado, os meios de comunicação passaram a fazer denúncias recorrentes contra o governo, no sentido de identificá-lo como um regime autoritário e que cerceia a liberdade de expressão, gerando manifestações de solidariedade e moções de repúdio, incluindo críticas constantes da *Sociedad Interamericana*

¹² Essa visita entrou na agenda oficial da comissão: <<http://www12.senado.gov.br/radio/1/noticia/cre-ouve-deputada-de-oposicao-venezuelana-maria-corina-machado>>. Acesso em 06 de abril de 2016.

de Prensa (SIP)¹³. Por outro, a criação da rede multiestatal de comunicação *TeleSUR*, em 2005, cujo material pode ser acessado de todo o continente americano, Europa, África e Oriente Médio¹⁴, serviu para que o governo veiculasse opiniões favoráveis às suas em nível mundial, fazendo, pois, um contraponto às críticas dos meios privados. Os dois lados, portanto, buscaram fornecer informações que são utilizadas no ambiente internacional por aliados ou críticos do chavismo para tomarem ações racionais, de acordo com as fontes que lhe são mais confiáveis.

Na conjuntura de declínio dos governos da chamada “onda rosa” na América do Sul, a crise interna venezuelana, que se caracteriza pela alta polarização e por dificuldades econômicas cada vez maiores, teve reflexos na atuação do país externamente. Se em um momento de fortalecimento do chavismo foi possível à Venezuela ser protagonista dentro da Opep e na arena sub-regional, a partir de 2013 percebe-se um debilitamento de sua capacidade de exercer influência. Mesmo o cartel petroleiro anunciando uma possível redução na produção e obtendo como resposta um aumento conjuntural do preço do barril do petróleo¹⁵, teve reduzido impacto no grave quadro econômico venezuelano.

Ademais, tendo em vista que a conquista de aliados regionais, sobretudo no Caribe, esteve atrelada à “diplomacia petroleira” e foi importante para barrar a tentativa de criar uma diplomacia paralela (ou não oficial) por parte da opositora Maria Corina Machado na OEA em 2014, se pode inferir que o agravamento da situação econômica do país diminuirá os recursos disponíveis para manter uma diplomacia altamente engajada. Isto é, se regionalmente o recurso petroleiro foi importante para angariar apoios e alianças políticas,

em um cenário de dificuldades internas geradas em parte pela queda do preço desse produto, é factível que tais apoios e alianças também se enfraqueçam.

Vale lembrar que o fim do boom das commodities no mercado internacional tem como desdobramento a queda do preço do barril do petróleo, que em conjunto com decisões internas, como a política cambial, contribuiu para agravar a situação venezuelana. Essa eventualidade internacional exerce, portanto, grande influência na crise econômica da conjuntura estudada. Ademais, conforme explica Barros (2006), a dependência do petróleo atrofiou outros setores econômicos não ligados a essa indústria, contribuindo para as dificuldades de abastecimento de produtos básicos, o que vem inflamando a opinião pública contra a gestão do governo de Maduro. Nessa relação, o que se observa é que, por conta da dependência histórica de um só produto, cuja queda do preço internacional agravou a situação econômica doméstica, a crise política e a polarização acabam se aprofundando ainda mais.

Entretanto é importante notar que as limitações materiais não são suficientes para compreender os desafios que se colocam ao ativismo internacional venezuelano. A Argentina, que era um dos países aliados da Venezuela durante o chavismo, apresenta-se como um dos atores que questionam a legitimidade do governo de Maduro, corroborando as acusações da oposição e veiculadas pela mídia que também se posiciona contrariamente ao chavismo, em especial no que se refere às supostas violações de direitos humanos ou da liberdade de imprensa e expressão. Nesse sentido, as investidas oposicionistas nas arenas internacionais acabam encontrando parceiros, como a Argentina de Macri ou o Panamá, que historicamente se posiciona em consonância com os Estados Unidos, principal desafeto da Venezuela desde a ascensão do chavismo ao poder. Portanto, há uma confluência entre debilitamento econômico, político e até de legitimidade do governo venezuelano em um ambiente internacional cada vez mais hostil, o que, consequentemente, está ligado ao esmaecimento da chamada “onda rosa” na América do Sul.

¹³ Como se pode verificar a seguir: <http://www.el-nacional.com/libertad_de_expression/SIP-Venezuela-impuesto-totalitarismo-comunicacional_0_714528542.html>.

¹⁴ Seu conteúdo está disponível no seguinte endereço: <www.telesur.tv>.

¹⁵ “Preços do petróleo disparam mais de 10% após rumores de cortes da Opep”, notícia publicada em 12 de fevereiro de 2016, disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2016/02/precos-do-petroleo-disparam-mais-de-10-apos-rumores-de-cortes-da-opep.html>>. Acesso: 09 de abr. 2016.

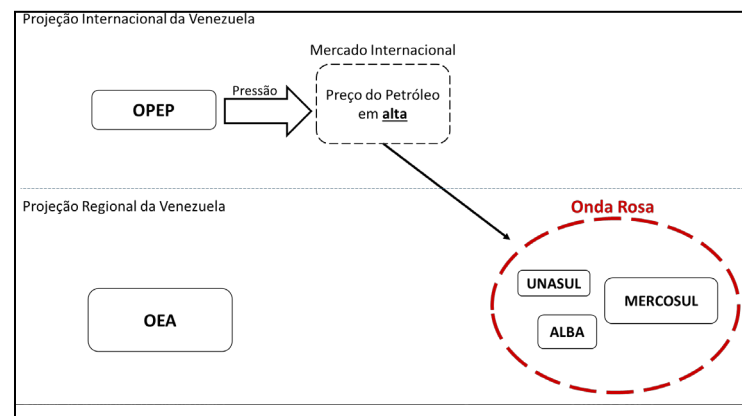
O resultado da conjuntura mapeada leva à necessidade de pensar nas arenas do nível internacional como menos institucionalizadas e com menor tangibilidade de seus limites. Essa dificuldade de traçar a delimitação dos jogos no âmbito internacional ocorre pela insuficiência explicativa de regras formais e de variáveis estruturais que incidem na atuação do governo da Venezuela, especialmente em âmbitos de alta complexidade como o mercado internacional e a flutuação dos preços do petróleo. Tendo em vista a necessidade de pensar a maneira com que a Venezuela tenta projetar sua política externa em ambientes sem relações normativas de hierarquia, há de se considerar as arenas menos institucionalizadas do nível internacional e derivadas de seu arranjo estrutural global como macro arenas sem delimitação clara, cujos resultados afetam os jogos em arenas menores no mesmo nível.

Para ilustrar o mapeamento descrito, foram feitas esquematizações da conjuntura venezuelana nos períodos Chávez e Maduro, respectivamente, no âmbito internacional. Na Figura 5 é possível verificar pelo menos duas arenas institucionalizadas no nível internacional, nas quais a Venezuela participa e estão ligadas com a conjuntura mapeada (OEA e Opep) e uma arena menor e menos delimitada, na qual o país busca projeção internacional, que seriam as alianças estratégicas com governos da América do Sul. Essa arena, na verdade, funciona como uma nuvem de diferentes arenas em que o governo venezuelano busca alianças políticas estratégicas para exercer seu papel regional e internacional, como o Mercosul, a Unasul e a Alba.

Optou-se por agrupar essas arenas sob a titulação da “onda rosa” visto que elas ajudam a delimitar o contexto decisório que afeta a conjuntura venezuelana. Um recorte mais pontual poderia esmiuçar essa arena e buscar em seus ambientes mais institucionalizados respostas para questões mais específicas do caso da Venezuela, porém, a intenção do mapeamento é comparar a dinâmica dessas arenas nos períodos Chávez e Maduro. Assim, quando Chávez era presidente, a alta do preço internacional do petróleo era mais influenciada pela capacidade de exercer pressão dos países membros da Opep. Além disso, era expressiva a presença da onda rosa

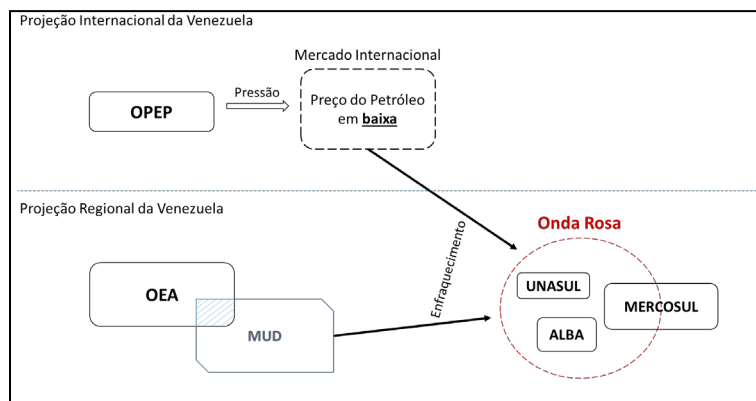
no nível regional, estimulando uma influência maior da Venezuela nas instituições que simbolizam esse processo na América do Sul. Esses dois fenômenos combinados com maior predominância do governo no âmbito doméstico, concediam à Venezuela maior capacidade de projeção internacional.

Figura 5 – Mapeamento Internacional do período Chávez



Fonte: Elaboração própria.

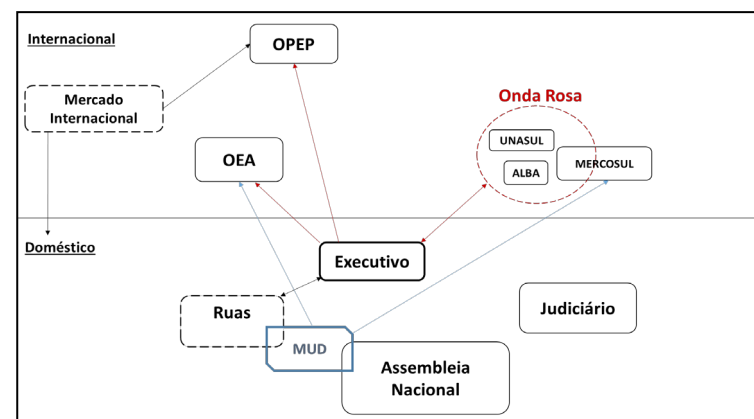
Já na Figura 6, que corresponde à presidência de Maduro, a Opep perde capacidade de manter o preço do petróleo elevado, fenômeno abordado no capítulo 7, o que impacta diretamente na economia venezuelana. Além disso, o movimento da onda rosa começa a perder força com a reorganização da estrutura de governo e com as preferências domésticas de países como a Argentina e o Brasil. Esse fenômeno, combinado com a nova dinâmica política do nível doméstico da Venezuela, causa um esvaziamento das instituições internacionais que eram influenciadas por esses governos. Arelada a essa dinâmica, a oposição venezuelana começa a se articular também em arenas que tradicionalmente são destinadas à participação exclusiva dos governos dos países, como a OEA. O resultado disso é que ocorre um enfraquecimento na capacidade de projeção internacional por parte do governo de Maduro.

Figura 6 – Mapeamento Internacional do período Maduro

Fonte: Elaboração própria

Em ambas Figuras (5 e 6) é preciso reconhecer o peso estrutural do ambiente internacional como um todo na conjuntura mapeada. Nesse sentido, aspectos de um escopo mais macro, como as flutuações do mercado internacional, englobam e afetam toda a projeção da Venezuela nesse nível. A relação mútua entre a influência do nível internacional e a estratégia de política exterior da Venezuela demonstra um peso imenso da estrutura em cima dos jogos pontuais em que o país participa. Assim, se observa que a estrutura internacional é um universo tão expandido de fatores que não é possível delimitar totalmente sua influência, porém a mesma restringe e constrange o alcance de arenas menores dentro dela, como, por exemplo, o efeito da diminuição do preço do petróleo internacional em países participantes da Opep como a Venezuela.

Para a conjuntura mapeada, o que mais fica evidente é que no nível internacional a crise interna da Venezuela sob o governo Maduro exporta a mesma polarização interna do país para sua projeção externa, considerando o ativismo cada vez mais presente da oposição, por meio da mídia e da participação em arenas internacionais (como a OEA), ademais da perda de alianças estratégicas e da força econômica frente a fenômenos fora do controle governamental. Destarte, combinando a esquematização dos dois níveis, é obtido o seguinte mapeamento final:

Figura 7 –A projeção internacional da Venezuela no governo Maduro (2013-2016)

Fonte: Elaboração própria

A Figura 7 combina os esquemas doméstico e internacional no período do governo de Maduro. Na lógica dos dois níveis, combinada com as múltiplas arenas, o que se observa é como o mercado internacional impacta em todo o ambiente doméstico da Venezuela, e como a MUD transita entre a sociedade, a Assembleia Nacional e até em arenas do nível internacional, como a OEA, e em espaços regionais favoráveis, que surgem graças ao enfraquecimento da onda rosa.

Considerações finais: um balanço da aplicação do modelo

Analisando a dimensão doméstica, do ponto de vista metodológico, uma das contribuições do teste empírico para o modelo proposto ocorre quando se tenta mapear o Executivo e seus interesses dentro da conjuntura da crise venezuelana. Fica claro que atores coletivos podem funcionar como arenas quando se tenta compreender seus interesses. Essa relação depende principalmente do grau de hierarquização das decisões dentro desses atores coletivos e de quanta centralidade decisória eles possuem.

No caso analisado, devido à dificuldade do governo Maduro de manter o centralismo, por conta das divergências de preferências dentro do GPPSB, suas decisões ficaram menos centralizadas na figura do Presidente, apesar das políticas preferidas pelo governo serem, em última instância, auferidas como decisões dele. Desse modo, considerando o interior do Executivo como uma arena, são observados resultados altamente ligados às demais arenas domésticas, uma vez que essas decisões afetam e são afetadas por todas as demais arenas da conjuntura. Ainda assim, a caracterização do Executivo como uma arena, depende da conjuntura observada. No caso visto, essa opção foi feita justamente pela comparação entre o centralismo das decisões e protagonismo do presidente Chávez com a falta dos mesmos elementos na conjuntura do governo Maduro.

Após a esquematização do nível internacional, a partir da conjuntura venezuelana, a seguinte e importante observação sobre o caso e o modelo pode ser feita: o ambiente internacional possui menos arenas fixas, visto o menor grau de institucionalização de organismos formais em que diferentes preferências possam competir. Isto é, a lógica da assimetria e anarquia internacional não oferece arenas propícias para um processo decisório contínuo formal em curto prazo. Encontros da OEA, sessões de debate na ONU ou articulações por meio da Opep simplesmente não ocorrem na mesma frequência em que ocorrem votações e decisões no Executivo e na Assembleia Nacional da Venezuela. Isso não implica que não ocorram jogos em arenas internacionais, mas significa que os jogos são mais complexos de entender, dada a menor normatividade dos fenômenos do âmbito internacional. Essa conclusão leva à necessidade de um cuidado mais minucioso em se estabelecer as relações de influência entre as arenas.

Nesse sentido, é preciso se atentar para os possíveis mecanismos que os atores utilizam para pressionar por preferências no nível internacional. Expandir o conceito das múltiplas arenas para os ambientes doméstico e internacional na análise de conjuntura, mostra como é necessário se identificar os meios de influência dos atores nos dois ambientes. A relação entre a influência mútua

dos jogos de dois níveis de Putnam (2010) é lógica, porém não é tão clara quanto pode parecer, visto as diferenças evidentes entre a institucionalização de arenas no doméstico e a de arenas no internacional. Assim, os jogos por resultados e mudanças de regras no nível internacional são mais complexos de se entender.

A dependência da economia venezuelana à volatilidade imprevisível do preço do petróleo mostra como os fenômenos da economia internacional podem se caracterizar como uma grande arena intangível, com baixíssimo grau de institucionalização e regras, o que faz com que atores com preferências intensas no preço do petróleo – como os países participantes da Opep – tenham dificuldade em criar uma estratégia de longo prazo menos suscetível a elementos imprevisíveis da economia mundial. Por conseguinte, a participação de Estados em organizações institucionalizadas como a Opep é justamente um esforço de criar uma arena institucionalizada, a fim de tentar minimizar a imprevisibilidade do ambiente internacional.

A conclusão disso em termos da contribuição metodológica pretendida por este estudo é a premissa, para o pesquisador, de delimitar aquilo que se caracteriza como arena na conjuntura observada. Verifica-se que é mais fácil visualizar jogos claros entre preferências de atores em arenas com algum grau de institucionalização, mas também que existem ambientes maiores e menos tangíveis – especialmente no âmbito internacional – que constroem e condicionam os atores, estimulando-os a buscar arenas com algum grau de institucionalização para projetarem suas preferências por meio de mecanismos mais tangíveis. Assim, o ambiente internacional oferece um desafio estrutural mais desorganizado, o que torna a tarefa de mapear as preferências que transpassam os dois níveis mais complexa, caso o observador queira se aprofundar nos mecanismos de influência dessas preferências.

Considerando a intangibilidade de fenômenos e arenas no nível internacional, o exemplo do mapeamento da conjuntura venezuelana demonstra como é difícil dimensionar a projeção internacional de um Estado. O conceito de arenas serve para compreender jogos nos quais ocorrem embates diretos de preferências políticas e que geram resultados. Contudo, no nível internacional, diante

da baixa institucionalização de arenas, o que se tem são diversas preferências que não são explicitadas por meio de jogos, mas que ainda assim estão presentes. Portanto, pensando na projeção internacional, compreender todo o emaranhado de preferências em sua estratégia de política externa é uma tarefa menos simples do que compreender as preferências de atores envolvidos em um processo decisório formal e normativo.

Nesse sentido, foi possível verificar que o fenômeno da “onda rosa” foi influenciado pela política venezuelana (interna e externa), mas também impacta diretamente no ambiente doméstico do país, sobretudo tendo em vista que as mudanças internas no arranjo governamental desses países enfraquecem o posicionamento regional do governo da Venezuela. Combinados a perda de influência relativa da Opep na economia internacional com o esvaziamento gradual de aliados regionais, ocorre uma diminuição da capacidade do governo venezuelano de influenciar o nível internacional, em contraste com um aumento do impacto de fenômenos internacionais no espaço doméstico.

Todavia, não é possível atribuir essa nova dinâmica somente à mudança externa. A conjuntura doméstica da Venezuela também cumpre um papel nesse fenômeno. Curiosamente, é possível observar que o Estado venezuelano vem perdendo força e espaço de projeção internacional, dada a inserção gradativa das forças opositoras domésticas nesse âmbito. Logo, não bastasse a complexidade de compreender o fenômeno da projeção internacional de um país e como ele está associado às preferências dos atores que tradicionalmente participam de jogos nesse nível, no caso Venezuelano parece haver uma ruptura no monopólio total da projeção internacional por parte do Executivo, com uma “invasão” de atores da oposição, como no caso da OEA protagonizado por Maria Corina Machado.

Tudo isso torna ainda mais robusta a explicação dos jogos de dois níveis, já que na estrutura mapeada se encontra uma forte influência de um fenômeno internacional (o preço do petróleo), que repercute na crise econômica venezuelana e é um dos elementos que molda o contexto político doméstico. A crise impõe desafios, ameaças e oportunidades para os atores internos, fazendo com

que esses tentem se articular dentro desse contexto. Isso reforça os argumentos apresentados no modelo analítico proposto de que: i) os níveis se afetam e ii) a experiência, o contexto e a informação dos atores acerca das arenas em que participam afetam suas preferências e, portanto, decisões que, por sua vez, afetam os resultados dos jogos nas arenas.

Considerando as conclusões sobre a aplicação do modelo de mapeamento de conjuntura proposto, cabe colocar que a vantagem do sistema das múltiplas arenas está em que se assume que, uma vez construída a rede de arenas e identificados os atores e variáveis que afetam suas decisões, se alguma decisão ainda parecer ilógica ou, eventualmente, aparecerem evidências que apontem para novas arenas e variáveis, basta adicionar os novos elementos ao mapeamento já feito e adequar a análise. Isso concede ao modelo um caráter cumulativo de conhecimento, visto que nada é desperdiçado ou perdido, novos elementos só agregam valor e conteúdo à rede das múltiplas arenas, falseando premissas e hipóteses anteriores que se provaram ineficazes e/ou insuficientes, e dando espaço para explicações mais completas.

Assim, uma vez feito o mapeamento, ele não necessariamente será exaustivo. Na verdade, sempre é possível ampliar a quantidade de arenas e completar a rede panorâmica que elas, conectadas, formam. Essas características concedem ao modelo proposto para análise de conjuntura a possibilidade de automelhoria. Além disso, quanto mais crescer o mapeamento, mais possibilidades de recortes e enfoques analíticos podem ser geradas a partir de uma única conjuntura bem estruturada. O caso venezuelano deixa claro também a capacidade do modelo de oferecer diversos recortes possíveis para a conjuntura mapeada. Análises mais aprofundadas poderiam estar focadas na influência regional do país ou na configuração de preferências dentro do Executivo. A ideia de mapear a conjuntura oferece um panorama que facilite a escolha de recorte do observador, apontando os principais Atores, Arenas e Interesses/Preferências que estruturam o fenômeno observado. Depois de mapeado, ficam mais claras as relações entre as variáveis e cabe ao observador escolher qual objeto merece um olhar sob uma lente mais focada, dada sua relevância na rede montada.

O objetivo do presente ensaio foi identificar elementos mais gerais do contexto internacional e doméstico da realidade venezuelana pós-Chávez, a fim de entender a conjuntura sul-americana de enfraquecimento do ciclo de governos à esquerda. No entanto, isso não significa que o mapeamento realizado não pode ser ampliado, mas que, por ora, foi possível evidenciar a relação da crise com aspectos estruturais que combinam elementos domésticos, regionais e internacionais. O contexto doméstico da Venezuela contribuiu para o enfraquecimento da “onda rosa”, mas ao mesmo tempo foi afetado por esse fenômeno.

Dessa forma, acredita-se que para ampliar ainda mais o mapeamento conjuntural sul-americano, o próximo passo dentro da abordagem das múltiplas arenas seria replicar o mapeamento de dois níveis em países como o Brasil e a Argentina, que também enfrentam reconfigurações na política doméstica e foram essenciais para a constituição da “onda rosa”. A junção desses mapeamentos ofereceria uma rede explicativa cada vez maior para entender a conjuntura internacional da região.

Já do ponto de vista doméstico, o mapeamento da conjuntura da Venezuela também poderia ser expandido para contemplar mais arenas, atores e variáveis relevantes, a depender do recorte do pesquisador e de que objeto ele tem interesse em compreender melhor. Um exemplo disso seriam os dois Poderes constitucionais que ficaram de fora desse mapeamento inicial, o Eleitoral e o Popular, que para uma análise mais focada nas questões domésticas venezuelanas, seriam importantes arenas e atores coletivos a serem mapeados para a compressão das dinâmicas políticas internas, tais como a qualidade da democracia no país. Sem embargo, para a compreensão da conjuntura sul-americana, o papel desses outros Poderes não se revelou significativo o suficiente para fazer parte do mapeamento, já que as decisões que afetam os níveis doméstico e internacional da Venezuela continuam concentradas nos três Poderes tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Porém, considerando o propósito deste estudo de testar o recorte metodológico das Múltiplas Arenas para o mapeamento conjuntural, se faz premente refletir sobre os desafios encontrados na aplicação empírica e na capacidade dessa abordagem em lidar com elementos inesperados da realidade. Assim, pensando nas limitações do modelo aplicado, é válido discutir a eficácia das múltiplas arenas para mapear o ambiente internacional. Como foi dito no início da construção teórica, essa abordagem originalmente foi concebida para explicar decisões em arenas com regras formais. Considerando a falta de institucionalização do internacional em comparação com ambientes domésticos, delimitar as arenas é, de fato, mais complexo. Até Tsebelis assume que identificar todas as infinitas variáveis de um fenômeno social é uma tarefa quase impossível. Todavia, o propósito da abordagem é superar essas dificuldades, oferecendo um modelo conceitual que admite uma construção gradativa do contexto, adicionado arenas e variáveis conforme for possível identificar as mesmas.

Além disso, a racionalidade que circunda o modelo proposto assume a premissa de que lidar com variáveis difíceis de mensurar é algo esperado. Na elaboração do modelo teórico, foi abordado o tema de variáveis que possam ser “irracionais”, sendo o irracional principalmente aspectos que o observador identifica como desconhecidos. É especificamente no reconhecimento da existência de elementos desconhecidos e difíceis de mensurar, que está o mérito da abordagem proposta para lidar com o ambiente internacional e os desafios que esse nível apresenta. Portanto, é justamente por se tratar de uma abordagem de mapeamento cumulativa, com capacidade para identificar e contemplar a presença de elementos desconhecidos e/ou difíceis de mensurar, que a abordagem das Múltiplas Arenas, combinada com os dois níveis de Putnam, pode ser um modelo robusto e constantemente aperfeiçoado para o mapeamento de conjuntura internacional.

Referências bibliográficas

ADGHIRNI, S. Venezuela fecha cerco a grupos armados que serviram ao governo chavista. *Folha de São Paulo*, 09 nov. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/11/1545515-venezuela-fecha-cerco-a-grupos-armados-que-serviram-ao-governo-chavista.shtml>>. Acesso: 29 mar. 2016.

APÓS escalada de tensão, Capriles muda estratégia na Venezuela. *BBC Brasil*, 16 abr. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/04/130416_capriles_estrategia_mdb_pu>. Acesso: 03 abr. 2016.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Convocatoria Pública para participar en el proceso de selección de los candidatos y candidatas a Magistrados o Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela*. 05 out. 2015. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_df360f536e3103f353b97017fdd1684109688dee.pdf>. Acesso: 29 mar. 2016.

AYERBE, L. F. Um mundo de Equilíbrios Precários In AYERBE, Luis F. (org.). *Sem Diplomacia: um mundo de equilíbrios precários*. 1ª ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2015, p. 11-52.

BARRANTES, E. M. *Impacto da Política Externa Venezuelana na Conformação da Coesão Social na América Latina: o caso Alba*. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BARROS, P. Chávez e Petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos Prolam*, São Paulo, v.2, p.209-237, 2006.

BERNARDES, B. G. A Venezuela numa encruzilhada: a nova bipolarização no contexto pós-Chávez. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 46, jun. 2015, p.125-141.

DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

EL acalorado debate entre Argentina y Venezuela a propósito de los derechos humanos durante la Cumbre de Mercosur. *BBC Mundo*, 21 dez. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151221_mercosur_debate_argentina_venezuela_bd>. Acesso em: 06 abr. 2016.

FISHKIN, J. S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. Yale University Press, 1997.

GIORDANI, J. A. C. *La transición venezolana al socialismo*. 4ª ed. Caracas: Ed. Hermanos Vadell, 2014.

HERNÁNDEZ, V. Bastiões chavistas ficam à margem dos protestos na Venezuela. *BBC Brasil*, Caracas, 21 fev. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140221_venezuela_alienacao_rb>. Acesso: 29 mar. 2016.

JARDIM, C. Visita frustrada de opositores de Dilma à Venezuela gera mal-estar diplomático. *BBC Brasil*, Caracas, 19 junho 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150618_mal_estar_diplomatico_brasil_venezuela>. Acesso: 03 abr. 2016.

LANZARO, J. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia: una tipología para avanzar en el análisis comparado. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n. 12, dez. 2007.

MARINGONI, G. *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MESA DE UNIDAD DEMOCRÁTICA. *Oferta legislativa para el cambio*. Caracas, 09 de out. 2015. Disponível em: <<http://unidadvenezuela.org/2015/10/oferta-legislativa-para-el-cambio>>. Acesso: 05 abr. 2016.

MEZA, A. El chavismo nombra a 12 jueces fieles para el Supremo. *El País*, Caracas, 23 dez. 2015. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/23/actualidad/1450846877_771264.html>. Acesso: 29 mar. 2016.

MILNER, H. V. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press: 1997.

PANIZZA, F. La Marea Rosa. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n. 8, ago. 2006.

PEDROSO, C. S. *Os Projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI*. A Unasul e a Alba em uma perspectiva comparada. 1ª. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

PRADOS, L. Maduro se atribuye la victoria y Capriles no reconoce los resultados. *El País*, 15 abril 2013. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/14/actualidad/1365972053_885888.html>. Acesso: 03 abr. 2016.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.

PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos Jogos de Dois Níveis”. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v.18, n.36, p.147-174, jun. 2010.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. 1999.

SAIZ, E. *El Consejo Permanente de la OEA silencia a la oposición venezolana*. *El País*, Washington, 22 março 2014. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/21/actualidad/1395372011_579758.html>. Acesso em: 06 abr. 2016.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, A. et al (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: Cries, v.9, p.19-72, 2012.

SERBIN, A. et al. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. In: SERBIN, A. et al (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: Cries, v.9, p.5-16, 2012.

SERBIN, A. *Chávez, Venezuela y la Reconfiguración Política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

SILVA, F. P. da. Até onde vai a “onda rosa”? *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n.2, fev. 2010.

TSEBELIS, G. *Jogos Ocultos*. Edusp. São Paulo, 1998.

VILLA, R. D. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. *Estudos Avançados*, São Paulo, 19 (55), p.153-172, 2005.

_____. A política externa de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades de pragmatismo. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n. 10, out. 2007.

CAPÍTULO 4. A VITÓRIA DE MAURICIO MACRI E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS SUL-AMERICANAS: MUDANÇA DE ÉPOCA?

Matheus de Oliveira Pereira*

Introdução

A vitória do conservador Mauricio Macri no segundo turno das eleições presidenciais, em 22 de novembro de 2015, repercutiu de forma ampla fora da Argentina. O resultado do pleito foi celebrado por forças políticas situadas no campo mais conservador, à direita do espectro político, como a expressão mais firme, até então, do início de um novo ciclo político na América Latina¹. Tratava-se, nessa visão, de um marco no contexto de erosão do período marcado pela predominância de governos cujas lideranças construíram suas trajetórias no campo da esquerda. As reações veiculadas em setores da imprensa internacional ilustram bem essa percepção, conforme analisado no capítulo 3 deste livro.

* Matheus de Oliveira Pereira é mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP). Pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (Gedes-Unesp) e do Instituto de Estudos Econômicos Internacionais (IEEI – Unesp).

¹ Apesar da identificação comum de “América Latina”, a maioria dos países cujos governos deram azo a essa análise era, mais precisamente, da América do Sul.

A revista inglesa *The Economist* – uma porta-voz qualificada do *establishment* financeiro internacional, saudou o resultado do pleito como “o fim do populismo”, afirmando que “a mudança será evidente tão logo o Sr. Macri tome posse” (The Economist, 2015). Para a revista inglesa, uma crítica constante do kirchnerismo, o governo de Macri será marcado por um conjunto de políticas pró-mercado que tendem a promover mudanças não só internamente, mas também no cenário regional, pressionando por uma maior abertura democrática e adotando uma posição mais dura em relação aos temas da democracia e dos direitos humanos, notadamente em relação à Venezuela (Idem).

A reação positiva de setores da direita e ligados ao *establishment* financeiro internacional baseava-se em uma apreciação generalizada nesses meios de que os governos kirchneristas tiveram a marca de políticas contra os mercados, além de recorrerem à confrontação como força motriz de seu modelo de gestão. Essa visão é explicitada pelas manifestações de lideranças políticas regionais desse campo político ao resultado eleitoral.

Luís Lacalle Pou – candidato derrotado à presidência do Uruguai – afirmou que, com Macri, abria-se um momento de restabelecimento de “relações normais” entre os dois países. Já para o ex-presidente chileno Sebastian Piñera, Macri abria um período de “esperanças” para que a Argentina superasse um período de “estancamento e confrontação” (Infobae, 2015a).

O resultado eleitoral argentino somar-se-ia, assim, às dificuldades enfrentadas, no Brasil, pelo PT e por Dilma Rousseff na eleição de 2014 e no primeiro ano de governo da presidente, abordados no capítulo 5 do livro, bem como à crescente contestação sofrida pelo governo chavista de Nicolás Maduro, na Venezuela, como destacou o *Financial Times* (Financial Times, 2015). Esse cenário de pronto levantou uma questão acerca da vitalidade do ciclo político que marcou a América Latina na década passada. Afinal, após cerca de quinze anos, teria a “maré rosa” ficado turva? (Andreassi, 2015).

O caso argentino, porém, seria uma marca mais contundente justamente pela ocorrência de um triunfo eleitoral sobre o candidato Daniel Scioli, oficialmente apoiado por um governo que gozava

de altos índices de popularidade e governava a província de Buenos Aires, o principal reduto eleitoral do país, concentrando 37% do eleitorado nacional. Além disso, Scioli havia sido o candidato mais votado no primeiro turno e até o final da apuração pareceu factível que ganhasse a eleição sem necessidade de retorno às urnas.

Em 22 de outubro, às vésperas do primeiro turno, uma pesquisa da consultoria Management & Fit, divulgada pelo jornal La Nación, apontava que Scioli agregava 38,3% das intenções de voto o que, dentro da margem de erro, poderia dar a vitória em primeiro turno (La Nación, 2015a).

As apreciações citadas acerca da vitória de Macri e as expectativas em relação às mudanças na política externa suscitaram a questão sobre os rumos que a agenda regional tomará nos próximos anos. Destarte, neste texto, nosso objetivo será analisar como a mudança de governo na Argentina dialoga com o contexto político regional, e em que medida esse resultado eleitoral pode significar uma guinada nas prioridades da agenda política regional.

Dividimos o capítulo em cinco seções. A próxima se detém na discussão metodológica sobre a construção de uma análise de conjuntura internacional. Em seguida, apresentamos os principais aspectos da política externa argentina entre 2003 e 2015, situando-a no contexto do chamado “giro à esquerda” latino-americano. Trata-se de uma brevíssima síntese, à guisa de contextualização, e de modo algum exaustiva. A quarta seção examina o contexto eleitoral argentino e as perspectivas de política externa. Por fim, passamos em revista os principais aspectos dos primeiros meses de gestão do governo de Mauricio Macri, avaliando a pertinência da hipótese de um novo ciclo político na região.

Desafios à construção de uma análise de conjuntura internacional

As análises de conjuntura são um instrumento de uso consolidado em diferentes espaços, como partidos políticos, organizações governamentais e não-governamentais, movimentos sociais, sindicatos, consultorias, agências de avaliação de riscos e mes-

mo Igrejas. A variedade de atores que lançam mão desse tipo de ferramenta denota sua relevância e os pontos de toque entre as agendas desses segmentos apontam uma característica central da análise de conjuntura: a de ser concebida como baliza para uma intervenção na realidade.

O que é incentivo para esses atores pode ser, a priori, desestimulante para o campo das Relações Internacionais. Afinal, trata-se de um espaço em cuja agenda as possibilidades de intervenção por parte de atores políticos não institucionalizados costumam ser bastante limitadas. Assim, uma apreciação apriorística preliminar questionaria tanto a relevância desse tipo de análise para a política internacional, quanto a imputação a ela de uma falsa qualidade parnasiana.

Considerando isso é que a primeira observação a ser apresentada aqui diz respeito à defesa da validade heurística desse tipo de análise. Além da possibilidade, mesmo que remota, de servir de insumo a agentes com capacidade de interferência política, há uma fertilidade intelectual promissora. Para constatar isso é preciso examinar alguns aspectos relevantes da análise de conjuntura.

De início, importa sublinhar que uma análise de conjuntura internacional não pode se limitar a expor uma coleção de fatos hodiernos sobre a política internacional; esse é o ponto de partida, não o de chegada. Isto porque o relevante de uma conjuntura não é propriamente a fotografia da atualidade, mas uma sistematização e concatenação dos elementos que têm significado relevante para entender o contexto conjuntural.

Para os fins deste trabalho, adotaremos algumas definições propostas por Rosenberg (2005). Criticando o que chama de Teoria da Globalização, Rosenberg apresenta algumas definições que consideramos úteis:

Uma *conjuntura histórica* pode ser definida, em primeira instância, como um espaço de tempo no qual uma combinação (ou conjunção) específica de causas exerce uma influência (causal ou imaginativa) predominante no curso dos eventos e na produção das ideias. *Fenômenos conjunturais* são aqueles que emergem especificamente dessa combinação dominan-

te. Eles não são, como Gramsci em algum momento parece sugerir enganosamente, eventos ou processo efêmeros ou superficiais (Gramsci, 1979, p. 177 apud Rosenberg, 2005). Mas elas são temporariamente restritas (e causalmente contingentes) em seu funcionamento direto no período em que essa combinação de causas está atuando. Enquanto isso, *mudança conjuntural* refere-se a desenvolvimentos, deslocamentos, alterações e reconfigurações que, a despeito do quão dramáticas ou extensas possam ser, permanecem sendo mudanças dentro de uma forma histórica já existente da sociedade, em vez de marcar uma transformação fundamental de “época” na natureza da própria sociedade (Rosenberg, 2005, p. 42. Grifos do autor, tradução nossa).

O argumento de Rosenberg traz consigo uma dimensão histórica imprescindível. A ontologia expressa pelo autor nos remete à constatação de que a qualidade dinâmica impressa no processo histórico impõe a historicidade como dimensão essencial da busca por assimilar o conhecimento. Assim, uma apreensão fecunda dos fenômenos sociais não pode abrir mão de buscar compreendê-los tendo em mente – ainda que não na exposição – o processo histórico prévio.

Nesses marcos, a possibilidade de capturar o espírito de um tempo, assimilando o conteúdo dinâmico de suas fundações é, ao mesmo tempo, enorme desafio e fecundidade essencial da análise de conjuntura internacional. Pode, assim, abrir agendas de pesquisa ou mesmo servir de fonte qualificada para o embasamento de estudos mais detidos, além de poder ela própria ser um relato do sistema de valores predominante num determinado momento, que é inapreensível enquanto em curso.

É importante considerar que a construção de uma narrativa que apresente um conjunto de fatos decorridos no intervalo de tempo coberto pela análise é uma etapa importante, mas não encerra a análise de conjuntura. A relevância desse instrumento está justamente em tentar enxergar para além da bruma, escapando das apreciações mais imediatistas, e assim oferecendo insumos mais qualificados à reflexão ou à ação.

Considerando a abordagem aqui adotada não seria possível propor um esquema etapista de método de análise. Assumir a historicidade implica recusar fórmulas apriorísticas de encapsulamento da realidade o que, evidentemente, não significa abrir mão de uma posição própria em face dos fenômenos sociais, mas sim rejeitar que esses sigam um percurso pré-determinado porque expressão de uma verdade externa à sua própria existência. Desse modo, não nos cabe aqui propor uma fórmula pretensamente universal, mas sim de explicitar o curso de ação empregado na análise que, eventualmente, pode oferecer referenciais para investigações semelhantes.

O recurso à historicidade de imediato nos remete a considerar a aplicabilidade dos métodos de análise de conjuntura histórica para os fenômenos da política internacional. Trata-se, porém, de um caminho inapropriado porque os tempos da conjuntura nas Relações Internacionais são mais comprimidos. Para a História, cuja lida se dá em largas faixas temporais, uma conjuntura pode ser apontada em períodos de 30 ou 50 anos, como fazia Fernand Braudel, intervalo no qual seria possível registrar diversas mudanças conjunturais nas Relações Internacionais.

Além disso, há a questão do foco de análise. Frequentemente descritas por meio de sua multidisciplinaridade, as Relações Internacionais são um campo cuja construção de conhecimento está alicerçada em aportes e temas que cobrem um vasto leque de áreas das ciências humanas e sociais, especialmente a Ciência Política, Economia e História.

Essa diversidade de pontos de apoio torna mais complexa a tarefa de posicionar-se em relação à dimensão da abordagem. Afinal, que face do concreto deve ser priorizada? A econômica, a política, a histórica, a geopolítica? No caso da conjuntura internacional, nos parece que é inescapável a necessidade de compor a análise a partir de diversas fontes, mesmo porque as características próprias da conjuntura dificultam o exame por menorizado de um aspecto específico.

Destarte, as escolhas analíticas tendem a ser mais férteis na medida em que capturem com maior acuidade o fulcro do fenômeno analisado. Entre os fatos coletados e as tentativas de respostas

aos problemas postos, há um caminho cujo percurso não prescinde do conhecimento histórico. Há, também, uma questão de posicionamento do analista em relação aos fundamentos da política internacional. De nosso ponto de vista, a chave de compreensão está em buscar as relações entre os interesses, capacidades e margens de ação dos agentes. Essas três dimensões comportam tanto fatores internos como externos à agência, que precisam ser hierarquizados e acareados entre si.

No caso específico da análise aqui apresentada, o ponto de partida esteve nas posições acerca do processo eleitoral e suas possíveis consequências do ponto de vista internacional, coletadas a partir de fontes primárias e secundárias, como notícias veiculadas na imprensa, textos analíticos e anuários estatísticos. A partir daí esses insumos foram contextualizados, considerando as particularidades do processo político argentino.

Por fim, cabe buscar a consciência dos limites desse tipo de abordagem, que são denotados pelo próprio léxico do termo. Essa constatação deriva de uma observação simples, que aponta que a efetiva relevância e influência dos desdobramentos de um momento para o conjunto do processo histórico somente poderá ser efetivamente apreendida *a posteriori*, quando esses efeitos estarão mais evidentes.

Disto decorre a esterilidade de tentar apresentar conclusões de forma apriorística sobre o processo em curso em tom de profecia. Um exemplo lapidar disso está nas interpretações do imediato pós-Guerra Fria que sentenciaram o “fim da história” (Fukuyama, 1992), com o triunfo da democracia liberal de mercado como ponto de chegada das formas de organização das sociedades humanas.

Do ponto de vista das Relações Internacionais, esse novo momento seria marcado por uma governança institucionalizada da política internacional e pela substituição dos temas estratégico-militares por questões mais cotidianas no centro da agenda internacional. Haveria, portanto, um momento de redefinição das sociedades humanas e de substituição do sistema de Estados soberanos por uma ordem multilateral e institucionalizada.

Não foi preciso muito tempo para que os fatos desafiassem essas teses. Com efeito, os anos 1990 estiveram repletos de violentos conflitos (Balcãs, Somália, Haiti) que expunham, em diferentes graus, reveses para os organismos multilaterais, sobretudo a ONU. Por outro lado, a hegemonia do modelo neoliberal aprofundou contradições e exclusão, desafiado pela construção de alternativas políticas refratárias à prédica da liberalização massiva.

Admitir os limites de um tipo de exercício intelectual não desautoriza nem desestimula sua feitura. Ao contrário, entender as fronteiras da análise de conjuntura tem uma dimensão de dupla face. Por um lado, trata-se de, reconhecendo limites, evitar que se proponham objetivos incompatíveis com as possibilidades interpretativas dessa categoria de análise. Por outro, é essa mesma consciência que vai permitir extrair o máximo das potencialidades que uma análise de conjuntura tem a oferecer.

A inserção internacional da Argentina pós-conversibilidade e a América Latina dos anos 2000

O período iniciado em 1999 demarca algumas especificidades no contexto político latino-americano. A crise do neoliberalismo – que teve na própria Argentina exemplo eloquente – deu azo a que forças políticas historicamente constituídas no campo da esquerda ascendessem ao poder. Trata-se daquilo que o sociólogo Jorge Castañeda alcunhou de “giro à esquerda” da América Latina (Castañeda, 2006).

A heterogeneidade desses grupos revelar-se-ia um obstáculo de difícil transposição para os analistas que buscaram enquadrá-los sob uma terminologia singular. Basicamente, pode-se dizer que havia em comum o fato de terem suas bases políticas junto de movimentos sociais e sindicatos e de terem chegado ao poder por meio de eleições, sob um discurso fortemente crítico ao neoliberalismo, ainda que, uma vez no poder, suas práticas destoassem muitas vezes desse discurso. Nesse ponto, cabe destacar uma singularidade adicional do caso argentino visto que Néstor Kirchner praticamente não possuía nem uma base política prévia à vitória na eleição presidencial, com sua construção de poder se dando posteriormente.

Com efeito, diante desse desafio taxonômico, categorias como “progressistas”, “pós-liberais”, “pós-hegemônicos”, “populistas” e mesmo “socialdemocratas” foram algumas das empregadas para unificar sob um signo os governos que ascenderam na América do Sul a partir de 1999² (Cf. Lanzaro, 2007; Panizza, 2006).

Não entraremos no mérito desse debate. Daqui, basta reter que uma das principais feições do quadro político sul-americano na primeira década do século XXI foi a permeabilidade a um discurso crítico do *establishment* econômico-financeiro. Além disso, um elemento de unidade entre esses governos foi o fato de apresentarem-se como alternativas capazes de conduzir uma agenda distinta daquela que foi dominante na região na década anterior³. A afinidade programática entre as lideranças políticas foi peça importante para a composição dos movimentos políticos da região, embora seu papel seja amiúde superestimado pelos críticos desses governos.

No caso argentino, a política externa conduzida pelos governos kirchneristas ajustou-se, em linhas gerais, a esse contexto. Ao assumir a presidência, em 2003, Néstor Kirchner deu segmento à tendência já esboçada no governo de transição de Eduardo Duhalde de compor uma inserção internacional baseada em um discurso latino-americanista e cujo arrimo era uma aliança estratégica com o Brasil.

Tratava-se uma política externa que refletia tanto os impactos do modelo anterior de alinhamento aos EUA como as demandas conjunturais de recuperação econômica, reinserção internacional e construção de poder internamente. A falta de apoio dos Estados Unidos no momento mais grave da crise evidenciou o insucesso da política de alinhamento, ao mesmo tempo que a situação crítica do país produzia mazelas que reforçavam a ideia de pertencimento à América Latina.

² Hugo Chávez, na Venezuela (1999-2013), Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, no Brasil (2003-2010; 2011- presente), Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, na Argentina, (2003-2007; 2007- 2015), Michele Bachelet, no Chile (2006-2010; 2014-presente), Tabaré Vázquez e José ‘Pepe’ Mujica, no Uruguai (2005-2010; 2010-2015; 2015-presente), Evo Morales, na Bolívia (2006-presente) e Fernando Lugo, no Paraguai (2008-2012)

³ No caso chileno, esse elemento demanda um tratamento mais acurado, pelas particularidades da trajetória econômica do país e seu modelo de desenvolvimento.

Inicialmente, a agenda esteve tomada pelas questões envolvendo a negociação da dívida externa e a recuperação econômica. Neste particular, a principal interação com a política externa se deu por meio de tentativas de revitalizar o Mercosul, na perspectiva de fortalecer a participação industrial na composição do produto bruto do país.

Observando o conjunto da política externa entre 2003 e 2015 três grandes linhas de ação aparecem como mais significativas. A primeira delas é o interesse de aumentar as margens de autonomia, encarada pelo governo como condição primaz para o êxito de seu modelo de desenvolvimento econômico baseado em maior ativismo estatal, industrialização e consumo interno.

Nesse aspecto, é forçoso considerar que o discurso nacionalista, que frisava a condução de um modelo econômico nacional e fincado na produtividade era contradito pelos dados concretos. Os dados sobre a acumulação de capital apontam que, a despeito dos reais esforços do governo em sentido contrário, a presença alóctone nos principais estratos de poder econômico do país cresceu entre 2003 e 2008 (Schorr; Wainer, 2014, p 112).

Na medida em que os meios e as consequências dessas políticas orientadas ao desenvolvimento se firmavam como desalinhadas às expectativas de alguns polos de poder, as relações com tais países tenderam ao esfriamento. É importante considerar que paralelo a este processo deu-se uma elevação do discurso oficial no sentido de criticar o *establishment* político e econômico internacional.

Todavia, nenhuma das posições tomadas no âmbito internacional significou ruptura. Aqui, cabe trazer a segunda chave de interpretação: o pragmatismo. Os discursos inflamados e gestos aparentemente significativos podem ensejar a falsa interpretação que os governos Kirchner promoveram rupturas profundas na política externa. Tal apreciação não encontra respaldo substantivo nos fatos.

Tomemos como exemplo o caso da dívida externa. Mesmo apresentando de forma triunfal a autonomia mantida em relação ao FMI, as ações do país estiveram dirigidas a normalizar sua posição no mercado internacional de créditos e os resultados primários obtidos foram inclusive superiores aos indicados pelo

Fundo como ideais. O governo manteve ainda uma postura proativa tanto para construção de alternativas à negociação da dívida como na liquidação dos débitos.

O que se percebe é que o interesse de maior autonomia esbarra nas margens de ação limitadas de que dispunha o governo para promover essa meta. Não houve incremento de poder significativo e, conforme dito acima, a dependência do setor externo seguia ampla. Desse modo, posturas mais combativas no cenário externo ficaram adstritas mais a pronunciamentos enfáticos que a gestões concretas. Ajustam-se, assim, os marcos gerais de uma posição autônoma que, porém, não teve, na maior parte do tempo, o verniz da ruptura ou mesmo de afrontosa contestação.

Por fim, o terceiro aspecto a sublinhar é o recurso constante ao regionalismo como elemento tático de relevância, mas não isento de contradições. Na maior parte do tempo, o regionalismo tendeu a ser utilizado de forma instrumental, como um solvente destinado a minimizar os efeitos de uma correlação de forças desfavorável à Argentina. Em situações opostas, prevaleceu o meio de ação nacional⁴.

Percebe-se que as linhas gerais da política externa não expressavam uma novidade significativa em seu conteúdo. Tratava-se, em boa medida, de um resgate de tradições do primeiro peronismo (1945-1955), adaptado ao contexto do período. Simonoff (2008), por exemplo, aponta uma relação entre os parâmetros da diplomacia kirchneristas com a Terceira Posição⁵, introduzida no governo de Juan Domingo Perón. Essa relação pode ser inferida, também, no ideário continental de união latino-americana, sendo ambos os aspectos presentes de forma importante na atuação regional do país.

⁴ Nesse mesmo item, faz-se necessário observar que a ideia de região era muito mais associada ao Cone Sul, ou mesmo América Latina, que à América do Sul.

⁵ A terceira posição se baseava em uma premissa de não-alinhamento em relação aos dois blocos da Guerra Fria, preservando margens de ação autônoma e usufruindo dos benefícios de uma posição de equidistância entre o bloco capitalista e o socialista

O contexto eleitoral

Maurício Macri foi eleito para o quadriênio 2016-2019 na eleição presidencial mais disputada na Argentina em quinze anos. Em 2003, em meio ao embrião de recuperação da crise de 2001, o ex-presidente Carlos Menem e o então governador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, foram os dois candidatos mais votados no primeiro turno do pleito que elegeu pela via direta o próximo presidente do país. Mesmo tendo sido o mais votado no primeiro turno, Menem deixou a eleição temendo uma derrota expressiva, abrindo caminho para que Kirchner fosse eleito sem que a população precisasse retornar às urnas.

No pleito seguinte, em 2007, o contexto eleitoral esteve marcado por um quadro político-econômico estável, arrimado no notável desempenho macroeconômico que o país registrava desde 2003 e pela liderança consolidada do casal Kirchner no âmbito do Partido Justicialista. Tais fatores possibilitaram a vitória e posterior reeleição de Cristina Fernández de Kirchner, com relativa facilidade, em primeiro turno⁶. Em 2007, na esteira do êxito do governo de Kirchner, a então primeira dama e senadora obteve 45,29% dos votos válidos.

Esse percentual chegou a 54% em 2011, a maior votação obtida por uma candidatura desde a vitória de Juan Domingo Perón, em 1973. Nesse pleito, apesar de o quadro econômico já apresentar sinais de deterioração, a reeleição de Cristina Fernández foi garantida tanto pela habilidade da presidente em capitalizar seus dividendos políticos – o luto pela morte do ex-presidente Kirchner entre eles – quanto pela fragmentação da oposição ao governo kirchnerista, incapaz de articular uma candidatura que se posicionasse como alternativa consistente.

Esses cenários diferiam gravemente do que se registrou em 2015. Contrastando com o erradio que a marcara até então, a

oposição ao kirchnerismo articulou duas alternativas viáveis à presidência, que amealharam parcelas importantes do eleitorado. Além de Macri, que representou uma posição mais bem delimitada no campo da direita, Sergio Massa, peronista dissidente do governo, foi candidato pela UNA (*Unidos por una Nueva Argentina*) e obteve a expressiva marca de 21% dos votos no primeiro turno (Argentina, 2015a).

A própria ocorrência de um segundo turno foi inédita. Ao longo do mês que separou os dois turnos, o amplo grau de polarização política ocorrida no país ficou explicitado pelo acirramento de posições das duas candidaturas. Por fim, a votação realizada em 22 de novembro de 2015 terminou com a derrota do candidato governista, Daniel Scioli, para o principal nome de oposição, Mauricio Macri (PRO⁷) – que venceu o pleito com 51,34% dos votos, perfazendo uma diferença de 704.860 votos (Argentina, 2015b).

Macri venceu a eleição com uma campanha baseada em promessas de esperança – “*Sí, se puede*” – tendo a mudança como mote essencial. Escassa em definições, a campanha da aliança *Cambiamos* investiu mais em se diferenciar do kirchnerismo, mas sem confrontar diretamente a presidente Cristina Kirchner, do que propriamente compor uma plataforma que explicitasse o conteúdo programático da candidatura. A propaganda da aliança esteve, assim, mais centrada em formas do que em conteúdo, e que buscavam a todo o tempo diferenciar Macri do então governo peronista. Assim, Macri fazia discursos breves, contrastando com as longas falas de Cristina Kirchner, e não raro aparecia calado, insinuando que ouvir era mais importante que falar.

Tentar interpretar esse cenário é um aspecto relevante para nossa análise porque importa buscar as reais dimensões das configurações internas de poder que podem afetar a política externa. Como apontou Andreassi (2015, s/p) “apesar de sua retórica pacífica, a nova direita [de que Macri é representante] tem um grande potencial para desestabilizar o consenso progressista alcançado na última década e meia”.

⁶ Segundo as regras do sistema eleitoral argentino, um candidato pode obter a vitória em primeiro turno em duas situações. A primeira, quando recebe mais de 45% dos votos válidos, ou ainda se obtiver 40% dos votos válidos e uma margem de diferença de 10 pontos percentuais em relação ao segundo colocado.

⁷ Proposta Republicana, partido de centro-direita, criado para agrupar institucionalmente o grupo político liderado por Macri.

De nosso ponto de vista, entender o resultado eleitoral exige cobrar atenção a alguns aspectos que serão apresentados na sequência. Cabe destacar, porém, que a separação feita aqui somente é válida em termos analíticos, visto que, na prática, trata-se de elementos que convivem e se relacionam de modos por vezes indiscerníveis.

O desgaste sofrido por qualquer grupo político após um período de doze anos de exercício do poder, em um sistema político democrático, é o primeiro elemento a se ter em mente. Contextualizando esse aspecto na história argentina, percebe-se que a última vez que o mesmo grupo político, em período democrático, havia ocupado a presidência por um período contínuo semelhante havia sido na sequência de governos da União Cívica Radical, a partir da instituição do sufrágio universal, em 1916.

O desgaste sofrido pelo kirchnerismo foi um processo paralelo ao crescimento da polarização política no país, cujo efeito eleitoral mais visível foi cristalizar as bases tanto de apoio quanto de oposição ao governo. Nesse sentido, outro elemento relevante esteve na capacidade de composição dos setores opositores. Pela primeira vez desde o advento do kirchnerismo, a oposição conseguiu articular duas candidaturas viáveis à presidência. Assim, ao contrário do que ocorreu em pleitos anteriores, os setores do eleitorado que eram refratários ou não se identificavam com o kirchnerismo tiveram uma alternativa consistente e não caricata ao governo.

O crescimento da oposição não autoriza dizer que o kirchnerismo chegou ao seu último ano na presidência sem um grau amplo de representatividade social. Ao contrário, a presidente Cristina Kirchner reteve elevados índices de popularidade, chegando ao final do mandato com cerca de 50% de aprovação popular (Carmo, 2015). Todavia, esse elemento revelaria contornos ambíguos para a candidatura de Daniel Scioli.

Para compreender essa ambiguidade é preciso ter em vista que Scioli foi o candidato governista por exclusão, visto que o núcleo duro do kirchnerismo não foi capaz de construir uma candidatura viável para suceder a Cristina Kirchner. O governador de Buenos Aires era visto com ceticismo pela ala mais radical do kirchneris-

mo, como o agrupamento La Cámpora, que não enxergava Scioli como um representante legítimo do “projeto”. Assim, Daniel Scioli viu-se entre o complexo exercício de se equilibrar entre uma postura que mostrasse afinidade com o governo, mantendo os votos que este lhe amealhava, ao mesmo tempo que tinha de estar distante o suficiente da Casa Rosada para não perder os eleitores críticos à Cristina Kirchner.

O quadro interno do peronismo anexou um último, e mais complexo, ingrediente a esse panorama. Os desgastes sofridos pelo governo não se deram apenas junto de setores da sociedade críticos à gestão, mas também no âmbito do movimento político a que pertencia. Com efeito, desde 2013, quando Sergio Massa assumiu uma postura de oposição ao governo nacional, o kirchnerismo perdeu a hegemonia sobre o peronismo.

A dificuldade de construir uma sucessão, somada às pretensões eleitorais de alguns quadros importantes, levou a uma situação de fragmentação do peronismo, que chegou ao ano eleitoral dividido em três grandes grupos: o kirchnerismo e os blocos liderados por Scioli e por Sergio Massa. Não é de todo surpreendente, portanto, que no segundo turno Macri tenha vencido com ampla margem⁸ em Córdoba e San Luís, duas províncias governadas por peronistas dissidentes do governo nacional.

Alguns analistas destacam que o contexto econômico teria sido decisivo para a derrota do governo nas eleições (Andreassi, 2015). De fato, a conjuntura apresentava sinais de desgaste visível, sobretudo em um crescente desequilíbrio do sistema de preços, e nos problemas enfrentados pelas economias regionais, desde 2011.

Nesse ano, o país registrou 8,4% de aumento do PIB (World Bank, 2016), mas logo em seguida o desempenho macroeconômico piorou crescentemente com a queda dos preços das *commodities* e consequente redução da arrecadação, e as limitações de acesso a crédito externo por conta das pendências com credores como consequência da moratória de 2002.

⁸ Em Córdoba, terceiro maior colégio eleitoral do país, Macri obteve 43,2 pontos de diferença em relação a Scioli, obtendo 71,51% dos votos daquela província (Argentina, 2015b).

A queda dos preços das commodities teria efeitos problemáticos em qualquer situação, considerando a forte dependência que o país possui da exportação de produtos primários. Seus impactos, porém, foram acentuados pela complexidade do quadro político de conflito entre o governo nacional e os produtores rurais, que vinha desde 2008⁹, por conta dos impostos sobre as exportações. A inflação, por seu turno, chegou a quase 25% no ano, segundo dados oficiais fornecidos já pelo novo governo (Infobae, 2015b).

O desgaste do kirchnerismo foi acompanhado pelo fraco desempenho de Scioli nas principais províncias vinculadas ao agro-negócio, mas isso não é de todo surpreendente nem tampouco inédito. É preciso observar que os efeitos nocivos do desempenho econômico eram amenizados por diversas iniciativas do governo, que iam desde os subsídios às contas de gás e energia elétrica ao tabelamento de preços de itens da cesta básica.

Pode-se argumentar que os resultados de longo prazo serão prejudiciais ao equilíbrio da economia, mas esse juízo escapa aos propósitos deste texto. Importa aqui ter em vista que por mais que o quadro econômico apresentasse claros sinais de deterioração, os piores efeitos desse cenário ainda não eram efetivamente sentidos pelos estratos mais pobres da população, e nas camadas abastadas a rejeição à política econômica já vinha desde o final de 2006, sem que isso se traduzisse em derrota eleitoral do governo.

⁹ A crise foi desatada com uma greve das quatro principais entidades representativas dos produtores agrários, em resposta a uma resolução do governo que estabelecia uma tarifação móvel às exportações de soja. A medida previa que o valor arrecadado pelo governo com a exportação de soja crescesse em proporção ao aumento no valor do produto no mercado externo. O conflito se arrastou por meses e terminou no Senado Federal, a quem coube decidir o derrogamento da resolução 125/08 que instituiu o imposto móvel. Após uma longa e conturbada sessão, o vice-presidente, Julio Cobos, que acumulava a função de presidente do Senado, desempatou a votação contra o governo, em seu repercutido “voto não positivo”.

A política externa: perspectivas de mudança

É da praxe política que governos em início de mandato busquem ações que, de pronto, estabeleçam linhas de separação para com seus antecessores. Assim, pela diferenciação, busca-se construir uma identidade própria que servirá de base do discurso político instrumentalizado pelo governo em favor de sua legitimação e apoio social. Esse fenômeno é perceptível mesmo quando a sucessão se dá dentro de um mesmo espaço político e, evidentemente, torna-se ainda mais expressiva quando é uma força de oposição que assume o poder.

No caso argentino, essa tendência assume contornos mais veementes. Fruto da própria dinâmica política do país, novos governos quase sempre se apresentam à sociedade sob uma prédica de refundação. Os graus efetivos de mudança, porém, tendem a ser muito menos profundos do que anunciam seus proponentes, e costumam refletir mais a necessidade de legitimação social diante de medidas drásticas do que necessariamente as demandas da cidadania.

A política externa não apenas está inserida nessa lógica como costuma ser uma das agendas nas quais as marcas distintivas costumam ser aplicadas com maior ênfase. Dois fatores favorecem essa situação. O primeiro, relativamente comum na América Latina, é o fato de a política externa não estar frequentemente submetida ao escrutínio popular. O segundo está relacionado a uma típica vinculação de caráter acessório que a política externa assume em relação à agenda econômica do país. Como as políticas concebidas nessa área tendem a apresentar diferenças pronunciadas em função da orientação de um governo, a política externa, por acompanhar essa tendência, é favorecida pelo fator anteriormente apontado¹⁰.

¹⁰ Um exemplo claro pode ser percebido acareando as políticas externas dos governos de Carlos Menem (1989-1999) e de Néstor Kirchner (2003-2007)/Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). No primeiro caso, a demanda por aval dos Estados Unidos às políticas de desregulamentação do mercado e privatizações, essencial para o êxito do Plano de Conversibilidade, conduziu a uma política de alinhamento a Washington que ficaria simbolizada na expressão “relações carnis”. No caso do kirchnerismo, a tentativa de recuperação econômica por meio de um modelo que pretendia incrementar

Em relação ao governo de Mauricio Macri, porém, as expectativas de mudanças na política externa não eram fruto apenas de um movimento já esperado quando uma força oposicionista assume o poder, mas se baseava também em elementos bastante concretos apresentados durante a campanha. Sobre esse aspecto, é importante considerar que foi Daniel Scioli, e não Macri, quem introduziu o elemento exterior com mais destaque na campanha, cumprindo uma intensa agenda internacional¹¹ e buscando apoio de líderes estrangeiros.

Macri, por seu turno, não concentrou esforços importantes em uma agenda internacional, nem tampouco teve esse tema figurando com destaque em suas manifestações públicas. A baixa ressonância do tema na agenda na campanha não significava falta de posicionamentos, que foram apresentados com relativa frequência ainda que dispersa. Com efeito, a política externa era uma das agendas de governo sobre a qual se previa maior ajuste em caso de vitória da oposição, justamente por ter sido um dos alvos mais frequentes de críticas aos governos kirchneristas.

A posição de que era necessário rever amplamente a política externa foi expressa por Mauricio Macri. Em uma entrevista ao jornalista Andrés Oppenheimer – ele próprio um crítico notório do kirchnerismo – ao ser perguntado o que mudaria em política externa no caso de ser eleito, Macri respondeu com um sintomático “eu diria que tudo” (Oppenheimer, 2015).

Igualmente categórica era a forma como a seção sobre relações internacionais e política de defesa foi aberta no programa de gover-

no da coalizão *Cambiemos*, no qual se afirmava que “nosso governo não verá o *mundo exterior* como um inimigo, mas sim como uma oportunidade para o desenvolvimento do potencial argentino” (Cambiemos, 2015, s/p. Grifos do original).

O programa da coligação *Cambiemos* apresentava um diagnóstico segundo o qual havia um potencial não explorado na inserção internacional do país. Ao afirmar que “na última década a Argentina perdeu gravitação e credibilidade regional e global” (Cambiemos, 2015, s/p) a plataforma eleitoral repercutia uma crítica frequente à diplomacia kirchnerista, atribuindo-lhe responsabilidade por um suposto isolamento do país (Cf. De La Balze, 2010).

Na sequência, as prioridades da política externa, em caso de vitória da coalizão, eram apresentadas, conforme o trecho abaixo:

[...] a Argentina deve começar resolvendo temas internos, incluindo as travas aos movimentos financeiros e comerciais que lhe causaram sentenças desfavoráveis na OMC. [...] deverá normalizar seus vínculos com seus vizinhos, avançando em agendas positivas com Uruguai, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, e se deve revisar com os países integrantes a situação do Mercosul, para que potencie o desenvolvimento da região. Em terceiro lugar, deverá equilibrar suas relações internacionais que, nos últimos anos, transformaram-se muitas vezes por meio de acordos secretos ou com cláusulas secretas que vão em detrimento de uma diplomacia sustentável e transparente. A Argentina pode e deve relançar agendas positivas, buscando realizar seu aporte aos grandes temas das agendas regional e global: desenvolvimento sustentável, luta contra o terrorismo, não-proliferação nuclear, questões humanitárias e direitos humanos, aquecimento global, avanço da democracia e das liberdades (Cambiemos, 2015, s/p. Tradução nossa).

Essas posições justavam-se aos marcos mais gerais das críticas feitas à política externa dos governos kirchneristas. Tais críticas podem ser sumarizadas em dois eixos principais. O primeiro deles é uma suposta “ideologização” da política exterior. Esse aspecto corresponderia a uma predominância das concepções de

a presença da indústria na composição do PIB pressionava por maior autonomia diante dos centros tradicionais de poder mundial, que direcionou a política externa tanto para a América Latina como para polos alternativos de poder, como China e Rússia.

¹¹ O candidato peronista promoveu atos com importantes lideranças políticas sul-americanas, como os ex-presidentes do Brasil e Uruguai, Lula da Silva e José ‘Pepe’ Mujica, além de ter viajado a Cuba para se encontrar com Fidel Castro e ter recebido apoio explícito dos presidentes de Bolívia e Venezuela. Scioli viajou ainda ao Chile e ao Brasil, encontrando-se com as presidentes Michele Bachelet e Dilma Rousseff. Tais atos, porém, estiveram voltados mais à militância peronista do que propriamente a um movimento significativo dentro do esquema de campanha, considerando o baixo impacto que o apoio de líderes estrangeiros tem no processo eleitoral argentino.

mundo e afinidades políticas do governo sobre o cálculo racional do interesse nacional na tomada de decisão em política externa. Nesse sentido é que, por exemplo, teriam sido privilegiados os vínculos com a Venezuela e preterida uma relação mais densa com os Estados Unidos.

Esse conjunto de preferências teria levado àquilo que é o segundo foco de críticas: o entendimento de que o legado kirchnerista em política externa é o isolamento internacional do país. Segundo essa leitura – de aberta inspiração neoconservadora do Realismo Periférico¹² – o custo de uma política externa de corte autônomo é o afastamento dos principais centros de poder do mundo, que leva ao isolamento¹³.

A ênfase em que não se veria o exterior como inimigo denota uma diferença capital com os governos Kirchner e Fernández de Kirchner, cuja política externa foi marcada pela posição crítica em relação ao *establishment* financeiro internacional, organismos internacionais e crédito e à política externa das grandes potências. Tratava-se de inserir a política externa no marco geral de “união” que propunha Macri, buscando-se contrapor ao confronto – que foi a pedra de toque dos governos kirchneristas.

¹² Termo em referência à proposta de política exterior formulada pelo filósofo e cientista político Carlos Escudé a partir de sua crítica à Teoria Neorrealista da Política Internacional.

¹³ Objetivamente, existe pouco respaldo para afirmar que a Argentina restou em uma postura de isolamento internacional como fruto da política exterior kirchneristas. O país está presente em todos os espaços que são relevantes para seus interesses. Participa de fóruns multilaterais, ocupou em duas ocasiões uma vaga não permanente no Conselho de Segurança da ONU, desempenhou um papel importante nos processos políticos sul-americanos, é membro ativo do G-20 e das negociações agrícolas na OMC. Que a voz da Argentina seja cada vez menos ouvida em questões importantes da política internacional é algo a ser creditado mais à perda de poder do que a malogro da política externa dos governos Kirchner. A adoção de uma política de corte mais autonomista, entretanto, levou a um afastamento do país em relação a polos de poder do ocidente, notadamente os Estados Unidos e, em menor grau, da Europa. Desse continente, o esfriamento das relações com Espanha e Itália – países tradicionais no arco das relações exteriores da Argentina – pode ser destacado. Nesse sentido, o que os autores chamam de isolacionismo estaria mais bem definido como um afastamento de países e espaços de poder que seriam preferidos em contextos nos quais a política externa estivesse sujeita a um conjunto distinto de interesses.

Frequentemente, essas posições foram tomadas como anties-tadunidenses e a frieza que marcou as relações com os Estados Unidos desde a Cúpula das Américas, em 2005, reforçou essa pecha. Assim foi apontado pelo presidente dos EUA, Barack Obama, que em entrevista à rede CNN afirmou que considerava as políticas de Cristina Kirchner como “sistematicamente antiestadunidenses” (La Nación, 2016).

Esses posicionamentos aparecem na forma de contraponto programático num documento produzido por um grupo de intelectuais e políticos, autointitulado “Grupo Consenso”, aglutinado no *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales* (Cari). O texto divulgado pelo grupo, que contou com membros do PRO e da comunidade epistêmica do Realismo Periférico, condensa uma proposta de política externa baseada essencialmente em inserção comercial.

Assim, faz-se a defesa da revitalização do Mercosul em marcos comerciais e de regionalismo aberto, bem como da aproximação com países de economia mais aberta e acordos multilaterais de comércio. Do ponto de vista da segurança internacional, o texto prescreve a adesão às agendas quem vêm sendo patrocinadas pelos Estados Unidos nos últimos anos, sobretudo no combate ao narcotráfico e ao terrorismo internacional (Grupo Consenso, 2015).

Embora não tenha sido um documento produzido pelo PRO ou um de seus aliados, as afinidades entre o texto do Grupo Consenso são explícitas. Observe-se, por exemplo, que o subtítulo do documento do Grupo é “seremos fora o que sejamos dentro”, enquanto o trecho dedicado à política externa, anteriormente citado, começa justamente com a defesa de solução de questões internas.

Não podemos inferir uma conexão linear e direta entre as formulações desses dois documentos, mas é lícito notar que as posições da aliança *Cambiamos* são representativas das demandas por correção de rumos nas relações exteriores do país, seja no arco de parcerias preferenciais, ou ainda nas posições ligadas à política econômica. Esses interesses, longe de constituírem um dado novo no debate sobre a inserção internacional argentina, representam uma agenda conhecida, característica dos interesses dos setores mais dependentes da economia.

Considerando os elementos apresentados na seção anterior, percebe-se que as expectativas de mudança estavam concentradas em três aspectos principais: ajuste da pauta econômico-comercial em direção a maior liberalização; afastamento político dos países do chamado “eixo bolivariano”, sobretudo a Venezuela; e retomada de vínculos políticos mais fluidos com parceiros tradicionais, como França, Espanha e Estados Unidos. Um quarto elemento é a revisão das relações com China e Rússia, tacitamente sublinhado na referência às “cláusulas secretas”. Em relação ao Brasil, tratava-se de ajustar a relação em marcos de “sinceridade” – o que remetia à revisão de posturas protecionistas no âmbito do Mercosul.

Do ponto de vista da política regional o tema de maior relevo é, sem dúvida, a questão envolvendo a Venezuela. Desde o início da campanha, Macri e a coligação que encabeçava deixaram claras as críticas ao governo de Nicolás Maduro, sobretudo no que diz respeito aos direitos humanos. Em várias ocasiões, o então candidato reafirmou esse ponto, como quando disse que “em caso de ser eleito presidente, vou pedir, dados os abusos havidos na Venezuela, os presos políticos existentes e a participação de militares no governo, que se exerça a cláusula democrática, suspendendo a Venezuela” (TeleSUR, 2015).

Considerações Finais

Analisar uma conjuntura é processo que remete constantemente ao desafio de escapar à tentação de fazer previsões ou sentenciar o rumo da realidade. Dito isso é que apontamos que uma conclusão necessária para este texto é, paradoxalmente, apontar que não há conclusões definitivas a serem defendidas, mas cursos de ação que são mais prováveis, embora não sejam definitivos.

Uma questão central a se ter em vista é a dimensão esperada de mudança. Conforme visto, a principal expectativa em relação à política externa estava em torno das parcerias e agendas externas definidas como prioritárias, o que, por sua vez, está diretamente ligado ao viés do esquema de desenvolvimento econômico do país. Nesse particular, portanto, não há nenhuma distinção expressiva

em relação aos governos anteriores que, de distintas formas, instrumentalizaram a política externa em favor da agenda econômica.

Essa coincidência de sentidos não equivale a uma igualdade de resultados. Diferentes interpretações acerca dos constrangimentos políticos e econômicos impostos pela posição periférico-dependente do país demandam distintas políticas para enfrentá-los. Assim, se os interesses mais imediatos da agenda econômica do atual governo – financiamento externo e equilíbrio macroeconômico – não diferem profundamente dos anteriores, as opções políticas definidas para sua consecução trazem efeitos bastante distintos.

Se desde 2003 o governo argentino preferiu concentrar esforços no Mercosul e diversificar pontos de apoio buscando na China e na Rússia fontes de ingressos e parcerias políticas ajustadas à leitura do governo sobre a ordem internacional, o mesmo não se pode esperar do novo governo. Mauricio Macri e sua equipe sinalizam que o centro de sua política econômica estará em promover liberalização e afrouxamento da presença do Estado como agente indutor da acumulação.

Assim, em suas relações exteriores, a perspectiva é de aproximar-se de países de comércio mais aberto, realinhar-se aos polos tradicionais de poder e retomar a política de endividamento externo por meio de credores tradicionais. Essas considerações são corroboradas pelas gestões do governo ao longo de seus primeiros meses.

A nova chanceler, Susana Malcorra, vem conduzindo mudanças na estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores, por meio de demissões de funcionários ligados à militância kirchnerista e substituições de chefes de missões diplomáticas importantes. Além disso, o país vem buscando “restaurar” e “normalizar” relações com países que historicamente foram próximos a Argentina, além dos Estados Unidos – cujo histórico de relacionamento com o país é conturbado.

Assim, já em seus primeiros meses Macri recebeu a visita do presidente francês, François Hollande, e do primeiro-ministro ita-

liano, Mateo Renzi¹⁴. Os pontos máximos dessa política de diferenciação em relação à diplomacia dos últimos anos foram relacionados aos EUA e à Venezuela. A visita do Barack Obama a Buenos Aires – a primeira do gênero em 17 anos – foi vivamente saudada pelo governo e teve um importante peso simbólico. Ademais, foram celebrados diversos acordos de cooperação que cobrem vários temas como segurança, combate ao narcotráfico e defesa.

Em relação à Venezuela, uma mudança significativa de tom foi adotada. Na primeira cúpula de Chefes de Estado do Mercosul em que participou, Macri defendeu a libertação dos presos políticos venezuelanos, recebendo uma dura resposta da chanceler venezuelana, que representava o presidente Nicolás Maduro (La Nación, 2015b). Embora não tenha pedido a suspensão do país do bloco, invocando a cláusula democrática, como já havia prometido que faria, a posição de Macri foi a mais contundente de um presidente sul-americano contra o governo venezuelano.

O atual contexto é, como um todo, favorável à reversão das políticas conduzidas na década anterior. A normalização das relações entre Estados Unidos e Cuba e a posição do Brasil são os dois aspectos mais relevantes do quadro político. O hasteamento da bandeira estadunidense em Havana, o cumprimento de Raúl Castro e Barack Obama no Panamá e a visita do presidente dos EUA a Cuba marcam um tardio final simbólico da Guerra Fria no continente americano. Embora o essencial para a efetiva superação desse período seja a extinção do embargo econômico – a face mais cruel da política dos EUA para Cuba – a mudança de liturgia nas relações dos dois países diminui a ressonância de um discurso crítico aos EUA nos moldes do mantido pela gestão anterior.

Por outro lado, as crises severas enfrentadas por Brasil e Venezuela, os dois principais fiadores do “giro à esquerda”, comprometem o ativismo regional desses dois países. A Venezuela encontra-se, atualmente, em uma situação crítica com a maior contestação ao chavismo registrada desde 1999, de tal modo que a revogação do mandato do presidente Nicolás Maduro – com

uma consequente mudança profunda nos rumos do governo – é, hoje, bastante plausível.

No caso do Brasil, a inflexão de uma política externa “ativa e altiva”, como definiu o chanceler Celso Amorim, para uma retraída e inerte não se deu exclusivamente por obra da gravíssima crise política enfrentada pela presidente Dilma Rousseff. A mudança de ênfase da política externa constituiu-se como uma marca da presidente nesse campo ao longo de seus cinco anos e meio de mandato¹⁵. Todavia, o governo brasileiro seguiu sendo o principal ponto de apoio político aos países do eixo bolivariano, como o Equador, a Bolívia e a própria Venezuela.

Contudo, o panorama é mais complexo do que pode sugerir essa apreciação breve, e há questões significativas a serem enfrentadas. Em primeiro lugar, há o fator China. Por mais crítico que seja o governo Macri dos acordos firmados com Pequim nos anos anteriores, a China representa hoje uma realidade inescapável para a Argentina, tanto para o comércio como para investimentos e questões estratégicas. Igualmente, o segredo dos acordos firmados com a Rússia não nos permite saber que tipo de ônus estaria ligado a uma eventual recusa de cumprimento de seus termos, de modo que é possível que haja custos significativos. Outro fator relevante é a forma e a ênfase com as quais a América Latina será enquadrada no esquema de política externa do próximo governo dos Estados Unidos.

As decisões que tomará o governo na política externa também estarão ligadas ao contexto interno, sobretudo em questões de maior envergadura, que demandam o aval do Congresso Nacional. Aqui, o processo é mais complexo porque o presidente precisará construir um sistema de alianças ocasionais e manejar com habilidade as fissuras do peronismo. Igualmente, precisará lidar com as pressões de setores internos cujas posições estão ligadas às mudanças sociais ocorridas no país nos últimos anos.

¹⁴ A última vez que o primeiro ministro da Itália visitou a Argentina havia sido em 1998.

¹⁵ No momento da redação deste texto a presidente Dilma Rousseff se encontra afastada do cargo em razão do transcurso de um processo de *impeachment* aberto pelo Congresso Nacional, podendo ser definitivamente apeada do cargo ao final do julgamento.

Nos anos 1990, quando Carlos Menem consolidou as reformas neoliberais no país, havia na população uma crescente descrença na capacidade gestora do Estado, em suas instituições, e mesmo na dirigência política (Cavarozzi, 2002, p. 79). Esses elementos, somados ao êxito inicial em domar a inflação, permitiram a Menem conduzir sua agenda com pouca resistência política.

O quadro que se avizinha é oposto a esse. Em primeiro lugar, até uma eventual retração da inflação, os ajustes do governo no sentido de equilibrar o sistema de preços já estão levando a um aumento da pobreza e à piora das condições de vida das camadas mais pobres da população (El País, 2016). Isso se dá num momento em que existe uma oposição robusta, disposta a contestar a gestão nos mais diversos âmbitos, e com uma expressiva capacidade de mobilização popular, que pode obstar o avanço desenfreado da agenda governista.

Os impactos disso para a política externa não são automáticos, mas não podem ser de todo ignorados. É verdade que dificilmente a política externa seria alvo de contestações tão veementes quanto políticas de saúde, educação e trabalho podem ser, mas isso não a blindaria inteiramente. Essa possibilidade é mais factível ao considerar-se que parte importante do capital político do kirchnerismo, hoje na oposição, foi justamente apresentar-se como inarredável defensor da soberania nacional e de uma inserção internacional autônoma.

É possível que haja resistência social e legislativa a modificações substanciais nas linhas de política externa do país. Entretanto, considerando a autonomia relativa que goza a política externa do escrutínio público e o próprio histórico do país nesse campo, é mais provável que o novo governo imprima sua marca da forma mais profunda que possa sobre a política externa, inclusive utilizando-a como instrumento de pressão.

Lima e Pinheiro (2015) asseveram que “Os ciclos políticos sugerem a força da indução de agentes sistêmicos, porém as diferenças nos seus efeitos demonstram que estas interagem com as forças domésticas provocando diferentes resultados políticos ou econômicos locais”. Trata-se, assim, de um quadro complexo e variável em função de diversos elementos.

O desfecho da crise brasileira, os resultados eleitorais nos demais países da região, as posturas que tomará o próximo governo dos Estados Unidos e o comportamento da economia chinesa são alguns itens externos que exercerão influência sobre a agenda regional. Internamente, o desempenho do governo em temas como inflação, desemprego e segurança deve incidir diretamente sobre sua estabilidade, e consequentemente sobre seu êxito em consolidar cursos de ação próprios.

Ou seja, ainda que essas sejam possibilidades factíveis, é recomendável preservar alguma moderação. Da mesma forma que o chamado “giro à esquerda” não significou a eliminação total de políticas neoliberais, nem a concreção de reformas profundas que alterassem a composição dos principais estratos do poder econômico e político argentino, não há razão para inferir que um “ciclo de direita” signifique a eliminação completa do legado desse período.

Referências bibliográficas

- ANDREASSI, C.. Has Latin America Pink Tide Turned Muddy? *The Argentina Independent*. 07 dez. 2015. Disponível em:< <http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/has-latin-americas-pink-tide-turned-muddy/>> Acesso: 10 mai. 2016.
- ARGENTINA. Dirección general electoral. Elecciones nacionales 25 octubre 2015 – presidente y vice. 2015a. Disponível em:< [http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V_DEFINITIVO%20x%20Distrito_GRALES_%202015\(2\).pdf](http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V_DEFINITIVO%20x%20Distrito_GRALES_%202015(2).pdf)> Acesso: 10 mai. 2016.
- _____. Dirección general electoral. 2da vuelta electoral 22 noviembre 2015 – presidente y vice. 2015b. Disponível em:< http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V_DEFINITIVO%20x%20Distrito_2da%20Vuelta%202015_WEB.pdf> Acesso: 10 mai. 2016.
- CAMBIEMOS. *Plataforma Electoral*. Disponível em:< <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>> Acesso: 10 mai. 2016.

- CANDIA, M. Can Mauricio Macri Save Argentina's Economy? *Foreign Policy*. 24 mar. 2016. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2016/03/24/can-mauricio-macri-save-argentinass-economy-obama-kirchner/>> Acesso: 10 mai. 2016.
- CARMO, M. Quatro fatores que podem “escolher” o novo presidente da Argentina. *BBC Brasil*. 24 out. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151024_argentina_decide_fd>. Acesso: 10 mai. 2016.
- CASTAÑEDA, J. Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*. v. 85, n. 3, p. 28-43. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-05-01/latin-americas-left-turn>> Acesso: 01 mai. 2016.
- CAVAROZZI, M. *Autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Eudeba, 2002.
- DE LA BALZE, F. La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios internacionales*. v. 43, n. 166, p. 121-140. Santiago, 2010.
- DEVEREUX, C. Argentina Slashes Primary Deficit in January amid Spending Cuts. *Bloomberg*. 10 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-10/argentina-slashes-primary-deficit-in-january-amid-spending-cuts>> Acesso: 10 mai. 2016.
- EL PAÍS. Argentina tem 1,4 milhão de novos pobres desde que governa Macri. *Diário El País*. 1 abr. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/01/internacional/1459536107_743633.html> Acesso: 10 mai. 2015.
- FINANCIAL TIMES. Mauricio Macri Wins Argentina Presidential Election. *Financial Times*. 23 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/80f67520-9170-11e5-bd82-c1fb87bef7af.html#slide0>> Acesso: 10 mai. 2016.
- GRIMSON, A. El pecado de subestimar. *Revista Anfibia*. Disponível em: <<http://www.revistaanfibia.com/ensayo/el-peligro-de-subestimar/>> Acesso: 14 mar. 2016.
- GRUPO CONSENSO. Seremos afuera lo que seamos adentro. Disponível em: <http://www.perfil.com/docs/2015/Seremos_afuera_lo_que_seamos_dentro-_Documento_Final.pdf> Acesso: 10 mai. 2016.
- GULLIVER, S. Is the 'Pink Tide' Turning in Latin America? *International Affairs*. 22 mar. 2016. Disponível em: <http://www.internationalaffairs.org.au/is-the-pink-tide-turning-in-latin-america/#_ftn5> Acesso: 10 mai. 2016.
- INFOBAE. Líderes de la región felicitan a Mauricio Macri. *Portal Infobae*. 22 nov. 2015a. Disponível em: <<http://www.infobae.com/2015/11/22/1771636-lideres-la-region-felicitan-mauricio-macri-los-resultados-la-eleccion-argentina>> Acesso: 10 mai. 2016.
- _____. Director del INDEC estimó que la inflación de 2015 fue del 23 a 24 por ciento. *Portal Infobae*. 31 dez. 2015b. Disponível em: <<http://www.infobae.com/2015/12/31/1780140-director-del-indec-estimo-que-la-inflacion-2015-fue-del-23-24-ciento>> Acesso: 10 mai. 2016.
- KOLLMANN, R. El balance de una década. *Página 12*. 19 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220365-2013-05-19.html>> Acesso: 17 nov. 2015.
- LA NACIÓN. Con cautela, el candidato que lidera las encuestas en Argentina anticipa un giro. *Diário La Nación*. 22 out. 2015a. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1838633-candidato-encuestas-argentina-daniel-scioli-giro>> Acesso: 01 mai. 2016.
- _____. Macri en la Cumbre de Mercosur: “Pido por la pronta liberación de los presos políticos en Venezuela”. *Diário La Nación*. 21 dez. 2015b. Disponível em: <<http://www.lanacion.com>>

ar/1856105-mauricio-macri-asuncion-cumbre-mercosur > Acesso: 10 mai. 2015.

_____. Barack Obama: “Las políticas del gobierno de Cristina Kirchner fueron sistemáticamente antiestadounidenses” *Diário La Nación*. 14 mar. 2016. Disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/1879716-barak-obama-las-politicas-del-gobierno-de-cristina-kirchner-fueron-sistematicamente-antiestadounidenses>> Acesso: 10 mai. 2016.

LANZARO, J. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia – Una tipología para avanzar en el análisis comparado. *Observatório Político Sul-Americano – Análise de Conjuntura*. n. 12, p. 1-23. Rio de Janeiro, 2007.

LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. Editorial. *Observatório Político Sul-Americano – Análise de Conjuntura*. n.4, out. /dez. 2015, p. 2-4. Rio de Janeiro, 2015.

OPPENHEIMER, A. Argentina, ¿Macri presidente? *El Nuevo Herald*. 01 abr 2015. Disponível em:< <http://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/andres-oppenheimer-es/article17150267.html>> Acesso: 19 mai. 2016.

PANIZZA, F. La Marea Rosa. *Observatório Político Sul-Americano – Análise de Conjuntura*. n.8, p. 1-16. Rio de Janeiro, 2006.

ROSENBERG, J. Globalization Theory: a Post Mortem. *International Politics*. n. n. 42, p. 2–74. London, 2005.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. Contemporary Argentina and the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*. v. 35, n. 1, p. 20-33. Oxford; Malden, 2016.

SIMONOFF, A. La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición. *Revista Intellector*. v. 5, n.9. p. 1-20. Rio de Janeiro, 2008.

TELESUR. Con Macri: ¿ganó el neoliberalismo? *TeleSur*. 22 nov. 2015. Disponível em:< <http://www.telesurtv.net/news/Con-Macri-gano-el-neoliberalismo-20151122-0055.html>> Acesso: 10 mai. 2016.

THE ECONOMIST. *The End of Populism*. Disponível em:< <http://www.economist.com/news/americas/21679249-mauricio-macris-victory-could-transform-his-country-and-region-end-populism>> Acesso: 10 mai. 2016.

WAINER, A.; SCHORR, M. Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente: ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia? *Latin American Research Review*, v. 49, n. 3, p. 103-125. Pittsburgh, 2014.

WORLD BANK. *GDP Annual Growth*. Disponível em:< http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value&sort=asc> Acesso: 10 mai. 2016.

CAPÍTULO 5. DINÂMICAS INTERNAS E EXTERNAS NA CONJUNTURA DO FIM DA HEGEMONIA PETISTA NO BRASIL

Sara Basilio de Toledo e Valquíria Kelly Braga*

O complexo é complexo pela síntese de muitas determinações, isto é, a unidade do diverso. - Karl Marx¹

O mais provável (...) é que a crise continue e se aprofunde, mas que as pessoas se deem conta de que não basta trocar de presidente, não basta uma reformazinha política de perfumaria. É preciso fazer uma reforma mais profunda. Uma transformação profunda da sociedade- Jorge Grespan².

Introdução

O final de 2015 demarcou o desgaste significativo de alguns governos progressistas que ascenderam ao poder no início deste século ou final do século passado, como é o caso do chavismo (Tabela 1). Por progressistas, sublinham-se governos que se propõem a atender as reivindicações populares, com o objetivo de

* Sara Basilio de Toledo é socióloga, mestre e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), membro da equipe do espaço Sem Diplomacia. Valquíria Kelly Braga é socióloga, pesquisadora do Centro de Estudos Marxistas (Cemarx/USP).

¹ Marx, 1978.

² Grespan, 2015.

amenizar as desigualdades sociais, ampliar o acesso aos serviços básicos como educação e saúde, aumentar a renda das classes trabalhadoras, sob o regime democrático. Apesar de existirem níveis muito diferentes de “progressismo”, em que o venezuelano se apresenta como mais radical, advogando por um “socialismo do século XXI” que coloca em questão, no plano do discurso, o modelo capitalista, no trabalho em tela, o recorte analítico se pautou no caso do Brasil. Três questões orientam a análise: qual o cenário conjuntural que demarca a crise política no Brasil? Haveria alguma forma de prever tal crise? Até que ponto a crise política é resultado de um quadro estrutural da economia e da política brasileira, considerando suas peculiaridades?

Uma das hipóteses centrais é a de que o modelo econômico adotado pelo governo petista (Partido dos Trabalhadores – PT), denominado por alguns economistas como “neodesenvolvimentista” (Bresser-Pereira, 2016) é a de que a indução do crescimento econômico via mercado de consumo doméstico, além de gerar problemas, deflagrados, sobretudo, pela inflação e pelo déficit fiscal, incidiu diretamente sobre a crise política, manifestada por meio da progressiva falta de apoio à tais governos, na medida que a economia piorava. Ao mesmo tempo, é necessária cautela ao relacionar esses dois elementos (econômico e político), na medida em que ambas as crises tiveram um efeito reverberante sobre o desgaste do ciclo progressista aqui destacado.

Outra questão a ser considerada é a de que os governos progressistas declarados de esquerda na América Latina se elegeram sobre bases populares, sob a promessa de mudanças sociais com equidade, redução drástica da desigualdade e universalização do acesso a serviços básicos. É interessante notar que, desse ponto de vista, as bandeiras levantadas por tais governos não ultrapassariam a defesa, na prática, da social-democracia. Tal como afirma o cientista político Marco Aurélio Nogueira:

Tivemos no Brasil, durante este período, um ciclo social-democrata imperfeito. Seu componente social-democrata associa-se à afirmação progressiva de uma grande democra-

cia de massas, de caráter inclusivo e popular. Mas também à implantação do que se tem hoje no País de “Estado de bem-estar”, com políticas sociais importantes, reconhecimento explícito de direitos e uma orientação oficial largamente favorável à melhoria na distribuição de renda e à redução das desigualdades sociais. Associa-se tanto às políticas de estabilização monetária e responsabilização fiscal dos anos FHC, quanto às políticas assistencialistas e de renda dos anos Lula. Tanto ao esforço de redimensionamento e racionalização do Estado e da administração pública, quanto à busca de novas formas de inserção internacional do País.

Tal ciclo, porém, não conseguiu atingir a “perfeição”, ou seja, se tornar sustentável. Nem sequer chegou a ganhar plena coerência, a sintonizar seus termos e componentes ou a ser assimilado pela população e pela opinião pública a ponto de se converter em ideia-força, cultura política e convicção cívica (Nogueira, 2015).

É pertinente a assertiva de Nogueira, que observa a continuidade nos governos FHC (1994-2002) e Lula da Silva (2003-2010) como parte de um ciclo social-democrata muito mais amplo. Para ele, a crise política se cristalizaria no esgotamento do ciclo petista, mas refletiria a exaustão de um ciclo muito maior, que deita raízes na redemocratização e no movimento que culminou na Constituição de 1988. De modo que “Entre 1995 e os dias atuais, este ciclo ganhou força, produziu resultados importantes, chegou ao apogeu e está agora, ao que tudo indica, conhecendo sua desconstrução”. (Nogueira, 2015).

Contudo, por mais que em termos de discursos, o governo petista tenha se diferenciado do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – já que a política econômica fora mantida (Paulani, 2012), com maior “ênfase na defesa da equidade social e das classes trabalhadoras, contando com ampla base de apoio popular, caberia ao PT manter sua base eleitoral como condição para a reeleição”. Enquanto a conjuntura internacional dos primeiros governos Lula favoreceu o crescimento econômico, juntamente com o mercado doméstico aquecido, fora possível manter a popu-

laridade do governo petista, que conseguiu eleger Dilma Rousseff em 2010. Na medida em que a crise econômica fora se acentuando, aprofundando-se em uma série de problemas políticos-institucionais ligados ao PT, estava dado o desgaste, que atingiu o auge em fins de 2015, com o pedido de impeachment, sob o argumento das chamadas “pedaladas fiscais”. O clima político despertou um mal-estar social generalizado em torno da maioria da classe política, ampliando o processo de polarização diante do que se conveniou chamar de “coxinhas e petralhas”, onde os primeiros seriam os favoráveis à saída do PT, posicionando-se no espectro centro-direita, e os segundos diziam respeito aos petistas, identificados como esquerda. O avanço da polarização trouxe conflitos a céu aberto durante as diversas manifestações de ruas em 2016 e, até o presente momento, as incertezas diante de tal cenário acaloram os debates em todos os âmbitos da vida pública.

A tese central da oposição, de um modo geral, refere-se aos descalabros da corrupção petista, divulgadas com as informações das investigações da Operação Lava Jato da Polícia Federal³, que além do PT, apontou diversos partidos como beneficiários do esquema entre a tríade empresas privadas, Petrobrás e Partidos Políticos. Ainda assim, é pertinente observar que o argumento legal prescrito no Processo de Impeachment refere-se às “pedaladas fiscais”⁴, sem nenhuma relação com as acusações de corrupção. Esse ponto revela-se como um dos principais argumentos daqueles que criticam o impedimento da presidente, pois, embora o processo se embase na lei de responsabilidade fiscal, o que se propala são os problemas

³ A Operação Lava-Jato refere-se à investigação de um enorme esquema de corrupção entre cartéis de grandes empreiteiras brasileiras, altos executivos da Petrobrás e outros agentes públicos. “No primeiro momento da investigação, desenvolvido a partir de março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, que são operadores do mercado paralelo de câmbio. Depois, o Ministério Público Federal recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras”. In: <http://lavajato.mpf.mp.br>.

⁴ Nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar de maneira proposital o repasse de dinheiro para bancos (públicos e também privados) e autarquias, como o INSS. O objetivo do Tesouro e do Ministério da Fazenda era melhorar artificialmente as contas federais.

de corrupção do partido, ao mesmo tempo que não se encontrou nenhuma prova do envolvimento de Rousseff com qualquer tipo de corrupção, inclusive nas investigações da Lava Jato. Prova disso foi a votação na Câmara Federal, no dia 17 de abril de 2016, em que a justificativa da maioria dos deputados pelo voto a favor do impeachment pautou-se em razões pessoais e morais, revelando o abismo que separa a sociedade civil com aqueles que os representam.

Ainda assim, o processo de impeachment dá mostras de exaustão do PT, muito embora seja mais prudente, dado o calor das circunstâncias e considerando ainda a dinâmica do jogo político recente, não se falar em fim de um ciclo petista, mas talvez, o esgotamento do próprio PT e de sua incapacidade em responder a novos problemas postos pela própria dinâmica econômica e política do país.

A crise política atual deita raízes na sociologia das classes políticas no Brasil, que conta com um histórico de intervenções cirúrgicas precisas em momentos em que a burguesia se vê acuada diante de seus projetos de acumulação de capital. Veja-se a acusação e cassação dos direitos políticos do ex-presidente Juscelino Kubitschek, em 1964, por exemplo, em que nada se encontrou para acusá-lo, e o próprio João Goulart, no pré-64.

No caso da crise política evidenciada pelo extremo desgaste do PT, a hipótese aqui levantada é a de que, ao ampliar progressivamente as bases das coligações partidárias, desde o primeiro governo Lula, o partido acabou por se sujeitar a compromissos cada vez mais contraditórios em nome da manutenção do poder, ato justificado pelo discurso de que tais compromissos seriam condição necessária para viabilizar as conquistas almejadas para os trabalhadores. Por outro lado, a crise econômica que se agravou gradualmente após 2008 e foi sentida com grande impacto em tempos recentes – muito embora apreendida por Lula, à época, como apenas uma “marolinha”⁵ – acentuou em grande medida o acirramento

⁵ Ao comentar sobre a crise de 2008, o então presidente Lula afirmava: “Lá (nos EUA), ela é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha que não dá nem para esqui.” (O Globo, 04 out.2008)

da crise política. Portanto, partimos da premissa de Marx, presente em O 18 Brumário (1978), de que as condições econômicas e os interesses dos atores em jogo na malha societária e política – que em uma ampla perspectiva se traduzem em uma relação conflituosa entre as classes sociais – constituem-se a coluna vertebral de qualquer análise conjuntural.

O trabalho se divide em um primeiro momento na análise da conjuntura política brasileira sobre os governos petistas até o afastamento de Dilma Rousseff, em um segundo momento são analisadas as condições econômicas internas e internacionais constitutivas do período demarcado e, finalmente, desenvolvemos uma breve reflexão metodológica sobre a análise de conjuntura.

Tabela 1. Evidências de desgaste de alguns governos Sul-Americanos

País	Partido	Período/cheefe de estado	Evidências de desgaste
Brasil	Partido dos Trabalhadores – PT	Lula da Silva (2003- 2010) Dilma Rousseff (2015- atual)	Pedido de Impeachment (2015); Prisão de lideranças acusadas de corrupção e formação de quadrilha; Afastamento da presidente Dilma Rousseff por até 180 dias como parte do processo de impeachment e posse do presidente interino Michel Temer.
Argentina	Partido Justicialista	Néstor Kirchner (2003-2007) Cristina Kirchner (2007-2015)	Derrota nas eleições presidenciais em 2015. Assume Mauricio Macri, do Partido Proposta Republicana (PRO).
Venezuela	Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV)	Hugo Chávez (1999-2013) Nicolás Maduro (2013- atual)	O chavismo perde a maioria das cadeiras nas eleições legislativas de 2015.

Fonte: Autoria própria.

Brasil: um estudo de caso

Quando até o FMI faz autocritica das políticas ditas de austeridade, que mais dizer de tamanho recuo?

Leda Maria Paulani

O processo de desgaste institucional do PT se acentuou nos últimos anos, na medida em que o partido e suas lideranças passaram por uma deterioração política estarrecedora. Falar sobre uma análise conjuntural da crise política obriga-nos a examinar a ascensão do próprio PT ao poder de Estado a fim de compreender o próprio caráter do governo petista.

Em primeiro lugar, a Carta ao Povo Brasileiro, apresentada durante a campanha presidencial de 2002, demarcou o compromisso institucional do PT com o mercado. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o compromisso com o cumprimento dos contratos, na prática sinalizavam que o governo petista não se pautaria pelo socialismo. A Carta explicava a legitimidade com que Lula assumia a presidência da República e, ao mesmo tempo, já assegurava ganhos seguros para o Capital. Assim, ao referir-se ao primeiro mandato de Lula (2003-2006), José Paulo Neto afirma que durante esse período, “os contratos cumpridos foram os contratos com o capital. Os contratos com os trabalhadores não foram cumpridos” (Paulo Neto, 2016). Além disso, Neto chama a atenção para o problema das diversas alianças políticas garantirem o continuísmo político-econômico, inclusive e, sobretudo, com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), comprometido com o fisiologismo. Em função do alargamento da base parlamentar é que Lula governara com facilidade nos dois mandatos. No plano econômico, a nomeação de Henrique Meirelles para o Banco Central indicava o não rompimento do Partido com o neoliberalismo.

O episódio mais significativo que dera início ao processo de corrosão das lideranças do PT viria à luz três anos após a chegada de Lula à presidência em 2005. Pela primeira vez, membros de um partido declarado de esquerda foram sentenciados como “membros de uma organização criminosa”. Figuras como José Genoíno Neto,

então presidente do partido, e José Dirceu, ministro da Casa Civil, deixaram seus cargos em questão de dias, iniciando uma séria crise institucional e colocando em questão a legitimidade do PT. O episódio contribuiu com o processo de desgaste deflagrado pelo aumento da crítica por parte da opinião pública, e, posteriormente, por um dos maiores julgamentos de crimes de corrupção no país por parte do Supremo Tribunal Federal (STF) (Toledo; Miranda, 2016). Ainda assim, a reeleição de Lula, em 2006, demonstrava que o episódio não fora suficiente para abalar a popularidade do partido, a ponto de tirá-lo das eleições presidenciais.

Durante os governos Lula (2003-2010), os ganhos do capital financeiro alcançaram patamares inéditos (Paulani, 2012), fazendo com que as classes dominantes se beneficiassem enormemente. Por outro lado, importantes Programas Sociais ganharam peso político significativo do ponto de vista eleitoral, e a política de expansão do mercado interno amparada em recursos creditícios viabilizou o acesso de uma parcela da sociedade antes marginalizada a bens de consumo básicos, como a linha branca de eletrodomésticos, emergindo o que foi denominado de ascensão da classe média, a partir de maiores extratos de renda das mesmas.

Para Boito (2013), a política econômica dos governos Lula e Dilma “contemplou nos seus aspectos mais fundamentais, prioritariamente, os interesses de uma fração de burguesia”, que é a “grande burguesia interna” (Boito, 2013, p. 173). Isso porque se entendia tal estratégia como fio condutor do crescimento econômico doméstico. Assim, enquanto no 1º governo Lula concessões importantes ao capital financeiro internacional foram feitas, no 2º governo ficava mais claro o perfil neodesenvolvimentista que se evidenciou mais visivelmente no 1º governo Dilma (2010-2014), quando se constatou a depreciação do câmbio, a diminuição da taxa básica de juros, o favorecimento de compras locais para compras públicas, a queda do *spread* bancário⁶ e a redução do superávit primário.

⁶ Em 2010, a parcela do lucro dos bancos em todo o valor do *spread* subiu de 29,94% do total em 2009 para 32,73%, quase de 1/3 do total, em 2010. Em 2012, Dilma defendeu a queda dos *spreads* bancários, alegando também que o aumento da renda de significativa parcela da população (a nova classe média), acabaria por aumentar quantitativamente os

Ainda assim, como uma constante em todos os governos do PT, os ganhos do capital foram muito superiores aos ganhos do trabalho: “a taxa de juro para a aquisição da casa própria é mais do que o dobro da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) praticada pelo BNDES” (Boito, 2013, p. 176). Quanto aos Programas Sociais,

estão longe de concorrer com os ganhos do grande capital. Basta compararmos alguns grandes gastos do Estado brasileiro que são transferências dirigidas a públicos específicos. O pagamento de juro, amortização e refinanciamento da dívida pública colocam, anualmente, mais de 40% do orçamento da União nas mãos de apenas 22 mil famílias que detêm os títulos da dívida pública. Em 2012, o valor destinado à dívida pública correspondeu a 47,19% de todo o orçamento, o que equivalia a R\$ 1.014.737.844.451,00, ou seja, mais de R\$ 1 trilhão (Fatorelli; Ávila, 2013 apud Boito, 2013); em contrapartida, a cobertura do programa Bolsa Família, que contempla o impressionante número de 13 milhões de famílias, custa ao Estado apenas R\$ 13 bilhões (MDS, 2013). (Boito, 2013, p. 176 – grifos nossos).

A notória distinção entre os ganhos do capital e os ganhos do trabalho destaca-se, sobretudo, pelos ganhos do setor financeiro, isso porque a institucionalidade criada nos anos 90, que se pautou em valorizar esse setor, não foi alterada desde então, de modo que o atendimento às exigências do capital financeiro intensifica o que Maria Leda Paulani (2012) denomina de “plataforma de valorização financeira”:

Em resumo, pode-se dizer que a economia brasileira hoje se insere no cenário mundial como emergente plataforma de valorização financeira, garantindo ganhos inigualáveis num mundo em que as taxas de juros reais são nulas ou negativas. É evidente, portanto, a contínua transferência de renda para rentistas não residentes. A consequência mais preocupante é o

empréstimos, sendo justo equalizar tal aumento com a queda da margem de lucro do setor bancário. Ver: <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2012/02/queda-do-spread-bancario-e-determinacao-de-dilma-diz-tombini.html>>. Acesso em 03 mai. 2016.

desmonte da estrutura produtiva que a resultante valorização da moeda doméstica continuamente produz. O dinamismo de nossa economia hoje está no consumo (alavancado, por sua vez, pela extensão do crédito a faixas de renda antes dele excluídas e pela melhora distributiva) e na demanda externa centrada em commodities e bens de baixo valor agregado. Não é preciso muita sofisticação macroeconômica para concluir que, do ponto de vista da lógica capitalista, um arranjo desse tipo não tem autonomia e deve encontrar sérios obstáculos pela frente, particularmente num mundo sacudido por crises financeiras, como é da natureza desta quadra da história capitalista. (Paulani, 2012, p. 98- grifos nossos).

O papel do Estado brasileiro nesse processo de valorização financeira é central, particularmente pela manutenção das maiores taxas reais de juros do mundo, que atrai os capitais fictícios, valorizando rentistas externos e tirando de cena o elemento fundamental para o desenvolvimento nacional, que é a indústria (Paulani, 2012).

Assim, se politicamente a ampla coligação partidária petista rendeu tranquilidade de governança para Lula, sobretudo em seu segundo mandato, é fundamental observar que a estabilidade dos ganhos financeiros garantiu também a comodidade necessária a Lula da Silva, que deixa a presidência após dois governos com mais de 70% de popularidade, distintamente de Dilma Rousseff, que durante seus dois governos sofreu fortemente com a queda brusca de popularidade e ainda enfrentou diversos conflitos com setores internos.

Figura 1: A posse de Dilma Rousseff, em 2011. Lula aguarda a chegada de Dilma na rampa do Palácio do Planalto



Fonte: Folha de São Paulo

O primeiro governo Dilma, iniciado em 2010, manteve um discurso continuísta. No entanto, alguns elementos, particularmente da política macroeconômica, somados com os efeitos da crise sistêmica do capital iniciada em 2008, criaram uma atmosfera de progressiva oposição de diversos setores que antes apoiavam o governo lulista, dentre os quais, o setor financeiro, na medida em que as taxas reais de juros foram diminuídas. Durante o ano de 2012, entre janeiro e outubro, a taxa Selic foi de 11% para 7,25% ao ano. Contudo, em pouco mais de um ano, o BC subia novamente a taxa com o argumento de controlar a inflação, chegando novamente aos 11%. Tal flutuação desagradou a diversos setores, dentre eles o industrial, que busca incessantemente pela redução da taxa. Outra estratégia da política monetária fora a tentativa de conter a inflação, que se encontrava em ascendência, chegando ao segundo semestre de 2012 a 5,8% a.a., enquanto que a meta era de 4,5% a.a. A restrição ao crédito ao consumo e de controle de fluxos de capitais também foram feitas, além da duplicação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para pessoas físicas, de 1,5% para 3,0% em 2011, embora nos últimos meses do mesmo ano, o Ministério da Fazenda reduziu essa taxa para 2,5%. Assim,

Nesse contexto, o ritmo de crescimento do PIB recuou de 7,5%, em 2010, para 2,7%, em 2011. Em 2012, foi de apenas 0,9%, bastante abaixo das expectativas do Ministério da Fazenda no início desse ano, que apontavam para a faixa de 4% (...). O desempenho de 2012 decorreu da conjunção de diferentes fatores, dentre os quais a demanda externa mais fraca e o acirramento da concorrência internacional, mas também explicitou os limites da reafirmação da estratégia governamental de estímulo da demanda (Cagnin et al, 2013).

A política cambial também fora marcada por uma maior coordenação entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central (BC). As críticas, nesse sentido, giraram em torno de uma suposta falta de autonomia do BC diante do governo. Outro elemento importante foi a desoneração gradual da folha de pagamentos, a partir de 2011, visando a amenizar os custos de produção face à intensa e crescente concorrência industrial externa. Assim, o governo Dilma buscava atender às demandas de grupos industriais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), por exemplo, que vinha se opondo cada vez mais à sua gestão. Em setembro de 2012, Paulo Skaf, presidente da Fiesp, afirmava em nota reconhecer “que o governo está no rumo certo quando anuncia desonerações na folha de pagamentos de vários setores”. Contudo, as flutuações da Taxa Selic e o retorno de seu aumento, juntamente com a demanda pela diminuição de custos de energia, e, finalmente, o ajuste fiscal e o aumento dos impostos em 2015, geraram o rompimento formal da Fiesp com o governo.

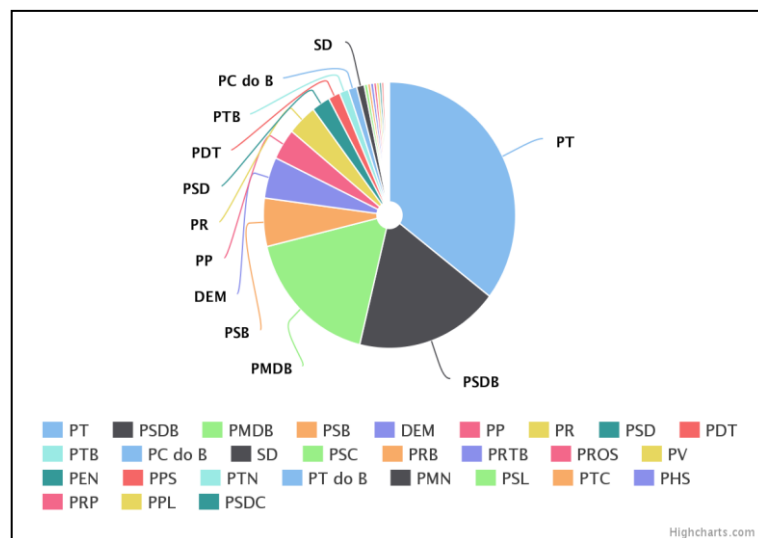
No plano social, o descontentamento com o governo Dilma ficou latente com os protestos deflagrados em doze capitais do Brasil em junho de 2013, com milhares de pessoas nas ruas de São Paulo, Rio de Janeiro, Natal, Goiânia, Belo Horizonte e Porto Alegre – para citar as principais –, pedindo por melhorias nos serviços públicos (Nogueira, 2014). Desencadeado pelo aumento das passagens de ônibus, com aumento anunciado de R\$ 0,20 centavo, os protestos foram ganhando maior intensidade, iniciando-se em abril e alcançando seu ápice em junho e acabaram por reivindicar, de maneira geral, melhorias nos serviços públicos. Ainda assim, por não haver uma organização (partidária, sindical etc.), de maneira

geral, o movimento caracterizou-se pela espontaneidade. As tarifas mantiveram-se no mesmo valor e em contrapartida, em discurso em Rede Nacional no dia 21 de junho, a presidente propôs 100% dos gastos dos *royalties* do Petróleo para a educação, um investimento cada vez maior nos setores de transporte, educação e saúde e a promessa de se reunir com os líderes do governo para buscar uma solução conjunta às demandas do movimento, que denominou como pacífico e democrático. Segundo ela, era “a cidadania e não o poder econômico que deveria estar em primeiro lugar” na agenda de seu governo. Ainda assim, o apoio a Dilma Rousseff se erodia cada vez mais, despencando de 65% de aprovação em março de 2013 para 30% no final de junho (Brasil em crise..., 2016).

Isolada de apoio de setores internos importantes e sem o suporte popular, o enfraquecimento político de Dilma Rousseff fora inevitável. Em 2014, o crescimento do PIB brasileiro teve o pior resultado depois de 2009, reflexo da crise de 2008, fechando em 0,01%. Em junho de 2014, contava com popularidade de cerca de 30% (Brasil em crise..., 2016).

Em tal contexto, as eleições desse ano só poderiam ser acirradas. Com 51% dos votos, Dilma Rousseff ganhava as eleições com um discurso de continuidade da política econômica de cunho desenvolvimentista. Contudo, ao (re) assumir a presidência em 2015, alterou a política econômica que havia prometido aos seus eleitores e adotou exatamente os projetos macroeconômicos de seu adversário, Aécio Neves, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), introduzindo medidas de progressiva austeridade e aumento de impostos. O fato rendeu à presidente intensas críticas e decepções de seus eleitores. A nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, vinculado ao setor financeiro, já indicava a tentativa de agradar a setores empresariais.

Do ponto de vista político, os desdobramentos e aprofundamentos das investigações da Lava-Jato intensificaram o desgaste do PT e da figura de Dilma e o fortalecimento da oposição, em um cenário de extrema polarização política. Conforme as investigações foram demonstrando o envolvimento cada vez maior de membros do PT no escândalo, o partido tornava-se gradualmente malvisto pela opinião pública.

Figura 2 e 3: Doações recebidas por Partido (Lava-Jato)

Fonte: meucongressonacional.com

A partir dos escândalos de políticos e empresas envolvidas no esquema com a Petrobrás, houve no Brasil uma forte comoção da opinião pública e da mídia em torno da questão. A oposição ao governo petista fora crescendo gradualmente na medida em que membros de alto escalão do partido eram investigados, juntamente com outros nomes de políticos ligados a outros partidos, inclusive da oposição, como Aécio Neves. A estratégia de Delação Premiada, se por um lado viabilizava as investigações, por outro, colocava muitas expectativas em torno da confirmação de um suposto envolvimento de Lula da Silva e Dilma Rousseff, que chegaram inclusive a terem suas conversações telefônicas monitoradas.

No dia 13 de março, na esteira do arrefecimento das investigações e da intensa insatisfação popular contra o governo, a Avenida Paulista, na cidade de São Paulo, recebia mais de 500 mil manifestantes contra o governo. Adicionalmente, a ampla coligação parlamentar costurada por Lula ainda no início de seu governo sofria baixas, culminando na ruptura formal do PMDB com o governo, no final de março de 2016, em um momento em que o pedido de impeachment já havia sido acatado pela Câmara dos Deputados, sob a presidência de Eduardo Cunha, réu nos processos de investigação da Lava-Jato. Assim, o governo perdia apoio fundamental para as votações do impedimento de Rousseff nas duas Casas.

No início de maio de 2016, Teori Zavascki, ministro do STF, decide afastar o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, alegando ser este réu em investigações de corrupção, e, estando o mesmo na terceira linha da sucessão presidencial, em caso de impeachment, a situação colocava a democracia em risco. Finalmente, no dia 11 de maio de 2016 o Senado acatou a decisão favorável ao impeachment. Dilma Rousseff abandonou a Palácio do Planalto após discurso acusando processo de golpe, e o vice-presidente Michel Temer, do PMDB, assumia como Presidente Interino. O PT chegara em seu momento mais obscuro e frágil.

Economia brasileira e governos neodesenvolvimentistas: ruptura ou continuidade?

*As burguesias do mundo capitalista sub-
desenvolvido são vítimas da
estrutura e da organização da sociedade de classes em que vivem...
Condenam-se a protagonizarem a história como
uma eterna façanha de dependência.
Para que elas se ergam acima dessa medi-
da, elas precisam ser negadas
e arrostadas por outras classes. Enfim, pre-
cisam ser compelidas a pensar
e a transformar o mundo de uma perspecti-
va universal.* Florestan Fernandes

Na tentativa de entender a atual crise política em sua dialética com a crise econômica, partimos de Marx e de sua visão sobre as crises periódicas do capitalismo. Com esse pressuposto, sabe-se que o capitalismo é dotado de crises cíclicas, expressão, em última instância, da queda na taxa de lucro. Segundo Jorge Grespan (2009), a crise atual deve ser entendida nesse contexto maior de crise do capitalismo e encontra suas raízes muito além de meros atos ou decisões políticas, situando-se no que Marx denominou “Sobrecumulação”. Tomando como pressuposto a lei do valor, em que o trabalho é fonte de geração de valor, Marx afirma a necessidade constante de crescimento da economia para aumentar a extração de mais-valia, sendo o capital “valor que se valoriza”. Dessa forma, é inerente ao capitalismo o impulso de valorização, não conhecendo esse impulso razão ou limite, extrapolando inclusive, a capacidade social de consumo. De forma que a produção, geradora de valor, em seu crescimento contínuo, não encontra correspondente no consumo, uma vez que as pessoas comprem as mercadorias pelo seu valor de uso, e não em escala ampliada, na lógica do valor de troca, uma vez que o objetivo do sistema é vender e não consumir. Aí que se expressa a sobreacumulação, como superprodução de mercadorias, dinheiro e meios de produção.

Segundo Grespan, dado esse impulso desmedido de crescimento constante, “em um determinado nível tecnológico a acumulação de capital se dá pela absorção de força de trabalho, levando a uma elevação dos salários e consequente redução da taxa de lucro” (Grespan, 2009). Ou seja, no máximo da onda de expansão, o capital faz o movimento contrário e ao invés de se valorizar, até se desvaloriza⁷. Na busca pela reversão do prejuízo pelo lucro perdido, o capitalista aumenta a composição orgânica do capital, cortando mão de obra e aumentando a tecnologia. Segundo Marx, a tendência individual de cada capitalista de aumentar a composição orgânica de capital, visando a diminuição do custo de produção, apesar de beneficiar cada capitalista em curto prazo, deprime a taxa de mais valia geral do sistema, gerando crises em longo prazo.

É exatamente esse processo de sobreacumulação que caracteriza a história do capitalismo mundial desde a década de 1970. [...] Todos os desdobramentos no sistema capitalista e na política econômica dos últimos vinte ou trinta anos podem ser entendidos como tentativas, eficazes até certo ponto, duradouras até certo ponto, de recompor a taxa geral de lucro (Grespan, 2009).

⁷ “Tão logo o capital tivesse crescido a uma proporção da população trabalhadora em que nem se pudesse estender o tempo absoluto de trabalho que esta população fornece, nem se pudesse ampliar a mais-valia relativa [...] em que o capital aumentado produzisse apenas tanta massa de mais-valia, ou até menos, que antes do seu crescimento, então ocorreria uma sobreprodução absoluta de capital; isto é, o capital aumentado $C + \Delta C$ não produziria mais lucro, produziria até menos lucro do que o capital C antes do seu aumento de ΔC . Em ambos os casos ocorreria também uma queda forte e súbita da taxa geral de lucro, mas dessa vez não por uma alteração da composição orgânica do capital, devida ao desenvolvimento da força produtiva, e sim por uma subida no valor monetário do capital variável (por causa dos salários elevados) e pela redução correspondente na proporção entre o mais-trabalho e o trabalho necessário”. K. Marx. Das Kapital, Livro III. Marx-Engels Werke, 25. Berlim: Dietz Verlag, 1984, p.261-2. Trad. Bras.: O capital, Livro III. São Paulo: Abril, 1983, p.190. Col. Os economistas. Apud Grespan, Jorge. A crise de sobreacumulação. *Revista Crítica Marxista*, n.29, p.11-17, 2009. Disponível em: http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie50dossie1.pdf. Acesso: em 18 abr. 2016.

Grespan também nos alerta sobre a proeminência do capital financeiro e sua correspondente especulação na particularidade da crise atual. Para além dos meandros e da complexidade da crise, que tem suas causas desdobradas em outros tantos processos, o fato é que a crise faz com que o capital encontre meios para tentar revertê-la. Aumento da exploração da força de trabalho, redução dos salários, privatizações e financeirização da economia estão entre os mecanismos encontrados pelo capital para dirimir a crise.

Dado que o escopo deste capítulo não é um debate acerca da natureza da crise capitalista nem a elucidação geral dos impactos dessa crise, iremos nos limitar aqui a apontamentos de como esses impactos dialogam com o caso brasileiro. Para isso, há que se entender como o Brasil se encaixa nessa dinâmica, e como a política econômica adotada pelos últimos governos interage com esse contexto específico da crise mundial. Para tanto, precisamos situar o Brasil em sua posição na geopolítica mundial como país da periferia do capitalismo, subjugado que é à lógica maior dos interesses de países dominantes.

Caio Prado Júnior já nos apontava na década de 40 sobre a posição assumida pelo Brasil no contexto do capitalismo mundial. Em sua obra problematiza o “sentido da colonização” brasileira e de forma magistral reconhece que, como colônia, o Brasil não se configurava como nada mais que mero instrumento de acumulação capitalista efetivado pela metrópole. Entendendo o colonialismo como parte do capitalismo mercantil e este como etapa da acumulação primitiva de capital, Prado Júnior afirma ser o Brasil, desde a época do descobrimento, apenas uma peça no jogo capitalista que já então acontecia. Dessa forma, tudo que se desenvolvia na colônia tinha como maior objetivo o enriquecimento da metrópole, transferindo-se os ganhos domésticos para a Europa.

Foi com tal objetivo, exterior, para fora, que se organizou a sociedade e a economia brasileiras [...] Todos os grandes acontecimentos desta era dos descobrimentos articulam-se num conjunto que só é um capítulo da história do comércio europeu. “A colonização do Brasil é um capítulo dessa história”, de

modo que, “O caráter do início manter-se-á dominante [...] e gravar-se-á profundamente na vida do país. Ter em vista o “sentido da colonização” do Brasil desde o seu início é compreender o essencial do Brasil. E desde o início, integrado à expansão mercantil europeia e exportando para lá os seus produtos primários, produzidos em latifúndios escravistas, o Brasil é capitalista. A economia brasileira nasceu como grande exploração comercial, criada pelo capitalismo mercantil europeu e voltada para o mercado externo (Prado Jr, 2011).

Não pretendemos entrar aqui no tão acalorado debate sobre a natureza da formação brasileira. O que nos importa é ressaltar o caráter dependente e explorado do Brasil a que se refere o historiador paulista: a lógica colonial de produzir para o interesse exterior se repõe e atualiza hoje.

Florestan Fernandes, em *Nova República?* (1986), também nos aponta o caráter dependente e periférico do Brasil, entendendo nossa essência como parte do capitalismo financeiro global. Na mesma linha que Prado Júnior, entende o Brasil, primeiramente como capitalista, mas entende sua particularidade de periferia capitalista e resalta todas as imbricações que essa especificidade traz. Entre elas a “dupla exploração” sofrida pelos países periféricos, pois não somente a relação explorador/explorado se faz de fora para dentro, ou seja, dos países dominantes para os países periféricos, mas também se efetiva de dentro para fora, atuando a classe dominante doméstica como intermediária do processo exploratório. Assim, a dominação e a exploração sofrida pelos países periféricos são internas e externas, ou seja, somos explorados pelo centro capitalista e pela burguesia local em uma relação complementar:

o modelo concreto de capitalismo que irrompeu e vingou na América Latina reproduz as formas de apropriação e expropriação inerentes ao capitalismo moderno com um componente adicional específico e típico: a acumulação de capital institucionaliza-se para promover a expansão concomitante dos núcleos hegemônicos externos e internos (ou seja, as economias centrais e os setores sociais dominantes) [...] De fato, a economia capitalista dependente está sujeita, como um todo,

a uma depleção permanente de suas riquezas (existentes ou potencialmente acumuláveis), o que exclui a monopolização do excedente econômico por seus agentes privilegiados. Na realidade, porém, a depleção de riquezas se processa à custa dos setores assalariados e destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes de sobreapropriação e sobre-expropriação capitalistas (Fernandes, 1972).

Dessa forma, a crise para o Brasil se faz de maneira diferente, mais aguda, com capacidade de resposta mais limitada. Os países centrais amenizam suas crises efetivando políticas econômicas que transfiram a riqueza produzida pela periferia para tais centros. No entanto, a burguesia local sempre retira seu quinhão, o que a caracteriza como classe dominante. E essa porção extra de exploração, que garante o abastecimento das burguesias externa e interna, obviamente é paga pela classe trabalhadora, residindo aí a razão dos índices escabrosos de miséria e exclusão do país. É o que Florestan vai caracterizar como sobre-expropriação, perfazendo-se na periferia um capitalismo mais voraz e feroz. A burguesia local garante seus privilégios por meio da superexploração e aceita essa condição, aparecendo como parceira do grande capital, apesar de seus índices de ganho serem proporcionalmente menores do que os deste.

O que se coloca para Fernandes, em essência, é o mesmo que aferiu Caio Prado Júnior, a saber, o caráter dependente da formação brasileira. Ambos também afirmam que essa dependência não ficou na história, pelo contrário, repetidamente se refaz e amplia. De forma alguma existe um projeto de desenvolvimento interno autônomo, nem sequer uma protoforma de nacionalismo ou progressismo, sendo combatidos quaisquer indícios desses elementos quando eles aparecem, como diversos episódios da história podem ilustrar.

José Chasin, filósofo paulista, também se debruça sobre essa questão, na mesma linha de Prado Júnior e Fernandes. Para ele, o Brasil consegue conjugar crescimento econômico à falta de desenvolvimento social, justamente porque o crescimento econômico tem seus frutos colhidos apenas pela classe dominante privilegiada

e excludente. Segundo Chasin (2000), o Brasil se caracteriza por uma formação social particular no interior do universal capitalista que denomina *Via Colonial*⁸:

É determinação particularizada, para o âmbito do capital e do capitalismo de extração colonial [...]. Compreende processo e resultantes da objetivação do capital industrial e do verdadeiro capitalismo, marcados pelo acentuado atraso histórico de seu arranque e idêntico retardo estrutural, cuja progressão está conciliada a vetores sociais de caráter inferior e à subsunção ao capital hegemônico mundial. Alude, portanto, sinteticamente, ao conjunto de mazelas típicas de uma entificação social capitalista, de extração colonial, que não é contemporânea de seu tempo (Chasin, 1985).

Dessa forma, o capitalismo colocado em forma específica em países coloniais, se caracteriza por ser retardatário, atrasado e incompleto e, por isso, dependente. Essa dependência e incompletude reproduzem a miséria e a desigualdade a que já se referia Fernandes e geram uma burguesia reboquista e caudatária, incapaz de produzir sua própria autonomia, bem como de romper com a subordinação estrutural ao capital internacional central. Nessa linha, Chasin afirma ser próprio da dinâmica histórica da formação brasileira, sua incompletude e atrofia. Perfaz-se, então, a impossibilidade de um desenvolvimento autônomo e a mínima melhora dos indicadores sociais se mantido o atual modelo, e refaz-se o nosso caráter dependente e atrasado, do qual se beneficia a classe dominante local e externa.

Do fenômeno apontado aqui a partir dos três intelectuais citados, notamos as características da economia brasileira que, a despeito de mudanças e inflexões, mantêm-se, em essência, como economia subordinada, muito dependente de importações de máquinas e bens de capital e de recursos provenientes de exportações de commodities, refém das políticas econômicas ditadas pelo capitalismo

⁸ Para mais detalhes sobre a teoria da Via Colonial ver: Chasin, José. *A politização da totalidade - oposição e discurso econômico*. In: *A Miséria Brasileira*. São Paulo: Ensaios Ad Hominem. 2000.

mundial, traduzidas nas práticas promovidas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Refaz-se, portanto, a dependência brasileira, em novos liames e interstícios, marcados pela financeirização da economia.

Assim, tendo em vista a especificidade da atual crise, marcada pela presença cada vez maior do capital financeiro, entendemos, nas palavras de Castro, como essa peculiaridade impacta a economia nacional:

De fato, delineia-se, com crescente intensidade, novo momento do capitalismo, tendo-se, em curso, transformações nos padrões de acumulação e de valorização do capital. É a financeirização da economia, com a expansão sem limites da riqueza abstrata, a impor ciclos de ajuste aos diferentes países, a partir da posição ocupada na divisão internacional do trabalho. A condição de periferia passa por reconfigurações, com novas formas de dependência que se agravam nos circuitos da mundialização (Carvalho; Guerra, 2015).

É chavão que o objetivo maior do capitalismo é a acumulação de capital e a reprodução do sistema. No entanto, a forma peculiar que o capitalismo assume na periferia, especificamente em tempos de financeirização da economia, deve ser apontada para que possamos entender os impactos dessa particularidade. Sempre subjugado à lógica maior do centro, a periferia aceita ser mero brinquedo para a efetivação do objetivo maior das grandes corporações capitalistas. Dessa forma, as diretrizes econômicas aqui adotadas, permitem que se realize essa pretensão do centro: alta taxa de juros, superávit primário, ajustes fiscais, desindustrialização, desnacionalização, reprimarização da economia são práticas adotadas que permitem a realização do capitalismo central.

A origem dessa lógica deve ser situada em meados dos anos 90, quando da inserção do Brasil, iniciada por Fernando Collor e Itamar Franco, e aprofundada notadamente pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no mercado financeiro e na lógica liberal, obedecendo aos parâmetros então dominantes do chamado Consenso de Washington para países periféricos e endividados, promovendo a financeirização do processo de acumulação.

Com o intuito de aumentar os ganhos do capital financeiro, atraindo-o para o mercado nacional, uma série de práticas é adotada de modo a realizar a chamada desregulamentação do mercado financeiro, como o aumento da taxa de juros e o progressivo incremento do capital financeiro.

Os elevados juros reais, que prejudicam tanto as contas do setor público como o volume de crédito disponível, ainda estimulam os investidores produtivos a buscarem maiores remunerações nos mercados financeiros, contribuindo, consequentemente, para o aumento dos índices de falência, desemprego e pobreza no país. Contudo, a natureza desse capital que se busca atrair, a qualquer custo, é volátil. Como tal, não se vincula a nenhum país, a não ser por tempo limitado, enquanto perdurarem as condições a ele favoráveis (Silva, 2010).

Essa financeirização da economia nacional aumenta em meados dos anos 2000 quando a crise afeta os países centrais e acaba por transferir investimentos do mercado financeiro para os países periféricos. As consequências dessa política, efetivada por FHC, mas referendada e até ampliada pelos governos Lula e Rousseff, tornam-se marca permanente para o futuro nacional.

A preferência e estímulo ao mercado financeiro acabam por desparamentar o já insosso parque industrial brasileiro, uma vez que desvia recursos do setor produtivo, refazendo e intensificando a dependência de nossa economia, pois, “ao privilegiar as finanças, os serviços e as commodities, compromete a indústria, com o desmonte da estrutura produtiva, promovendo, então, um grande retrocesso no perfil de nossa economia”. Assim, a “desindustrialização e a desnacionalização afirmam-se como marcas do Brasil no século XXI, com serias consequências para a economia do país, reforçando a sua condição de dependência” (Carvalho; Guerra, 2015).

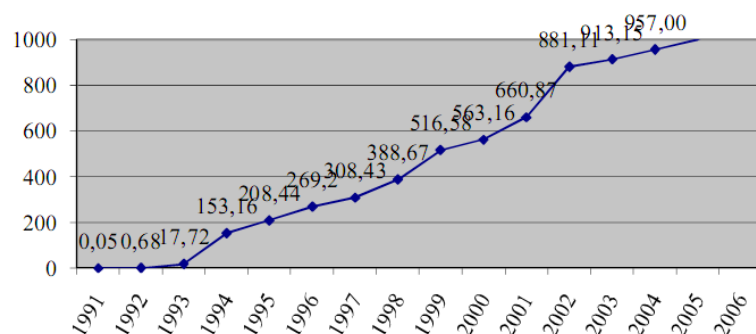
Outro elemento vital para se entender a tendência à financeirização da economia brasileira é a dívida pública. Além dos efeitos nocivos imediatos mais óbvios para o país, a saber, transferir enormes receitas que poderiam ser investidas em saúde, educação ou infraestrutura diretamente para os bancos, o progressivo aumento

dessa dívida tem efeitos que seguem a mesma tendência que tentamos apontar aqui como paradigma da economia brasileira no século XXI. A pressão dos organismos internacionais para a geração cada vez maior de superávit primário se faz justamente porque, segundo Nakatami (2000), a dívida é uma forma eficaz de transferência de riqueza nacional aos países centrais.

O gráfico 1 (Silva, 2010) apresenta a evolução da dívida líquida total do setor público brasileiro no período de 1991 a 2006:

Gráfico 1 – Dívida Líquida Total do Setor Público (em R\$ bilhões)

Gráfico 1 - Dívida Líquida Total do Setor Público (em R\$ bilhões)



(Fonte: Silva, 2010)

Para Silva, o déficit público tão afamado como razão para a crise econômica brasileira não é real “per si”, mas sim fruto das políticas incentivadoras do superávit para pagamentos da dívida. Dessa forma, os governos, nos últimos anos, de forma nenhuma vêm gastando mais do que arrecadam se não levarmos em consideração o pagamento da dívida, já que o que faz o país se tornar deficitário é justamente o pagamento da dívida. Lógica esta que é reposta se observarmos que a geração de dívidas é estimulada pela política

fiscal de juros altos do governo federal, uma vez que aumentar os juros reais aumenta os juros da dívida.

Destaque-se, com isso [...] que o principal responsável pelo aumento acelerado da dívida pública brasileira no período em questão é o governo federal. No ano de 2004, o setor público novamente bateu novos recordes de aperto fiscal e criação de capital fictício. [...] para financiar esse gasto, o governo gerou um superávit primário (receitas menos despesas, excluídos os juros) de R\$ 81,11 bilhões. O valor equivale a 4,61% da soma de todas as riquezas produzidas no país, acima da meta fiscal, que era de 4,5% do PIB [...]. A economia para o pagamento de juros também supera em R\$ 9,60 bilhões o acertado com o Fundo Monetário Internacional, que era de R\$ 71,50 bilhões (4,25% do PIB) (Silva, 2010).

Silva concluiu, por meio dos dados apresentados, que a real causa do déficit público dos últimos anos é a política de juros adotada pelo BC, que contribui cada vez mais para o aumento da dívida pública.

Outra questão atrelada ao crescimento da dívida pública é o estímulo, tanto nacional quanto internacional, ao investimento em títulos da dívida. Ao colocar a dívida como negócio lucrativo e seguro – como de fato é devido aos juros altos praticados pelo governo – incentivando a aquisição de títulos da dívida nacional, esse contribui para a financeirização da economia, contraindo empréstimos a juros altíssimos e desviando recursos da esfera produtiva, uma vez que os grandes compradores desses títulos são bancos e especuladores.

Silva aponta que os incrementos ao capital bancário em nada contribuem para o crescimento econômico do país, uma vez que o capital remetido às instituições financeiras deixa de financiar projetos, pesquisas, obras de infraestrutura. A ênfase no capital fictício também pode ser notada, como indica Silva, no aumento exorbitante do valor das Sociedades Anônimas, de US\$ 43,60 bilhões em 1991 para US\$ 340,90 bilhões em 2004, representando um aumento de cerca de 680%. Também o volume de derivativos

negociados na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) atingia os 500% a.a., em média, de crescimento entre 1991 e 2004.

Esse aumento só pode ser fruto de especulação, ou seja, fruto do capital fictício, uma vez que o período é marcado por um crescimento do PIB absolutamente aquém desses índices: 3,0% no período 1994-2000 e ainda se manteve sempre abaixo dos 2% no período de 2001 a 2003.

A sobreposição desses dados indica nitidamente que o aumento substancial de capital fictício em forma de derivativos nos últimos anos – assim como o aumento do valor de mercado das Companhias Abertas – não contribuiu em nada para o crescimento econômico do país; pelo contrário, internacionalizou ainda mais o risco sistêmico, aumentou a vulnerabilidade do sistema financeiro nacional e redirecionou capitais que poderiam ser aplicados na esfera produtiva, contribuindo para o agravamento do quadro social imposto à sociedade após a abertura indiscriminada ao capital especulativo parasitário estrangeiro (Silva, 2010).

Também, a reprimarização citada por Carvalho e Guerra (2015), refere-se à tendência, observada nos últimos anos no Brasil, de se privilegiar os produtos primários em relação à incrementação do setor secundário, em uma espécie de retrocesso à ordem colonial ou à antiga divisão do trabalho. Assim, são privilegiadas as exportações de commodities por sua grande valorização no mercado mundial, principalmente pelo fenômeno China, criando-se uma dependência em relação ao mercado externo ao invés de se fortalecer a indústria nacional e se criar caminhos para a efetiva independência nacional. No mesmo caminho está a política neoliberal de desnacionalização da economia, uma vez que ceder parte do patrimônio nacional ao capital internacional aumenta ainda mais a dependência brasileira em relação aos países dominantes. A fragilidade desse modelo pode ser facilmente observada no impacto brutal causado na economia brasileira pela retração da economia chinesa: se em um primeiro momento a exportação para a China permitiu ao Brasil sentir apenas a

“marolinha” da onda de crise, em um segundo momento, quando a crise afetou a China, as consequências para nosso país vieram como um tsunami, fazendo-se sentir todos os efeitos acumulados nos anos anteriores a partir de 2015.

Ao optar conscientemente pela política econômica que atendia primordialmente aos interesses do capital financeiro, os governos que se sucederam desde os anos 1990 jogaram mais água nesse moinho e promoveram um grande retrocesso no perfil produtivo de nossa economia. O resultado é que a desindustrialização e a reprimarização da pauta de exportações do país constituem hoje uma dura realidade (Paulani, 2012).

Se na década de 1970 a participação dos bens industrializados e de capital nas exportações brasileiras era de 38%, sendo esses índices progressivamente aumentados até atingir 70% em 1991, em 2010, quando já consolidada a financeirização da economia doméstica, houve retração dessa participação para 47%. Na mesma linha, e comprovando a reprimarização, os produtos primários que representavam 60% das exportações em 1970 e chegaram a reduzir-se a 25% em 1990, chegaram a alcançar 45% em 2010.

Como resultado da financeirização, temos hoje uma queda acentuada da atividade industrial (em 2014, representou pouco mais de 10% do PIB,) e do nível de investimentos. Atualizando os dados citados, em 2015 a indústria em geral amargou uma queda de 6,2% e a indústria de transformação recuou 9,7%. Em contrapartida e comprovando a referida desindustrialização e reprimarização, mesmo no cenário de aguda crise pela qual passa o Brasil, a agropecuária cresceu em 2015. A alta foi de 1,8% em relação ao ano anterior. O nível de investimentos, seguindo a mesma linha, sofreu retração de 14,1% na formação bruta de capital fixo (que são os investimentos em produção). Com isso, a taxa de investimento caiu de 20,2% em 2014 para 18,2% do PIB, no ano seguinte⁹.

⁹ Dados retirados de: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html>. Acesso: 13 mai. 2016.

Percebe-se, portanto, que o Brasil está cada vez mais inserido na lógica da financeirização da economia, subjugando a economia nacional aos ganhos do capital financeiro: “A crise atual, assim, é fenômeno esperado para uma economia dependente dos capitais estrangeiros, e ainda altamente vulnerável” (Paulani, 2012).

Agravando ainda mais esse cenário, mas sem deixar de romper com a mesma lógica, está o crescimento econômico observado nos governos petistas. Seguindo a determinante de não investimento no setor produtivo, a política econômica do citado governo amparou seu crescimento na expansão do consumo. Balizado por um incremento na renda dos brasileiros via programas de transferência de renda, mas, principalmente pela política de aumento do salário mínimo real, o crescimento observado nos últimos anos tem claros limites, uma vez que o fornecimento de crédito e o próprio aumento do salário mínimo se beneficiaram do estímulo externo via crescimento das importações chinesas e no próprio ciclo de crescimento disparado por tal política econômica.

Apesar de escrever em 2012, Paulani reitera a limitação do modelo que vem sendo adotado pelo Estado brasileiro e aponta os problemas, hoje mais explícitos, da política econômica dos governos petistas:

Mas, ao contrário do que sustentam algumas das interpretações sobre esse fenômeno (crescimento do Brasil), ele está, a meu ver, longe de ser estrutural. Sua manutenção depende fundamentalmente do andamento da conjuntura. Se a economia não decolar, o crescimento do emprego dá marcha à ré, problematizando um dos fatores que estão na base da “nova classe média”. Com a economia em banho-maria, as receitas do governo podem não se elevar o suficiente para que continue a ser bancado o segundo dos sustentáculos da nova classe, o crescimento real do salário mínimo, que, ao contrário do Bolsa Família, tem custo muito elevado para o governo. Ancorar a dinâmica macroeconômica no consumo e o consumo no crédito é tentar fazer a economia capitalista andar com o motor girando ao contrário (Paulani, 2012).

Apesar dos limites apontados, é interessante frisar que não vemos as atitudes dos governos Lula e Rousseff como totalmente negativas, uma vez que são claros os resultados sociais que elas geraram. Não se pode afirmar, no entanto, que houve uma ruptura em relação aos governos anteriores, uma vez que o elemento central aqui apontado e que se coloca como marca do atual momento histórico é a financeirização da economia, mantida e agravada pelos governos petistas.

Dessa forma, as reais causas para a crise que está sendo ensaiada desde anos passados estão situadas muito além de querelas políticas mais ou menos importantes. Se a cena internacional tem seu papel e a atual situação brasileira não pode, de maneira nenhuma, ser entendida sem a devida situação no contexto mundial, consideramos, com Paulani, que o modelo da política econômica doméstica é a determinante para a crise nacional.

Com duas décadas de políticas anti-indústria, não é à toa que a crise internacional superdeprima as expectativas e impeça o investimento de decolar [...]. As escolhas de política econômica efetuadas pelos últimos governos fizeram o país retroceder a uma posição na divisão internacional do trabalho que já se julgava ter sido ultrapassada. Se associarmos a isso seu papel de plataforma internacional de valorização financeira que a economia brasileira ainda desempenha [...], teremos uma espécie de dependência redobrada, um cenário, portanto, muito distante da imagem de autonomia e independência que os discursos sobre a “economia blindada” e o suposto “desenvolvimentismo” querem fazer crer (Paulani, 2012).

Reflexões sobre a escolha metodológica para a análise de conjuntura

E assim como na vida privada se diferencia o que um homem pensa e diz de si mesmo do que ele realmente é e faz, nas lutas históricas deve-se distinguir mais ainda as frases e as fantasias dos partidos e sua formação real e de seus interesses reais, o conceito que fazem de si do que são na realidade. Marx, O 18 Brumário

A compreensão da realidade social exige acuidade e, ao nos debruçarmos sobre qualquer fenômeno social, é necessário apreender os elementos constitutivos do objeto de análise e seus nexos causais. Por isso, as ciências humanas exigem um fôlego de investigação oneroso e, ainda mais se tratando de um objeto investigativo recente, este fôlego precisa ser ainda maior, pois, certamente é necessária a “maturação” do objeto investigativo, mesmo para uma visão mais neutra do analista, distanciando-se dos contextos e circunstâncias históricas determinadas, o que não é o nosso caso, o que torna a análise em voga suscetível de equívocos posteriormente.

Como partimos de uma acepção marxiana de investigação, utilizamos a premissa apreendida em Marx, de que as condições materiais (a base e dinâmica econômica) contribuem em última instância na elucidação da situação política. Em 18 Brumário, obra de significativa envergadura de análise de conjuntura, Marx chama a atenção para a representação burguesa da classe política, isto é, representantes do capital. Isso porque o próprio Estado seria, historicamente, uma forma de viabilizar o próprio capital (Marx, 1978).

A monarquia legitimista foi apenas a expressão política do domínio hereditário dos senhores de terra, como a monarquia de julho fora apenas a expressão política do usurpado domínio dos burgueses arrivistas. O que separava as duas facções, portanto, não era nenhuma questão de princípios, eram suas condições materiais de existência, duas diferentes espécies de propriedade, era o velho contraste entre a cidade e o campo, a rivalidade entre o capital e o latifúndio. [...]. Sobre as diferentes formas de propriedade, sobre as condições sociais, maneiras de pensar e concepções de vida distintas e peculiarmente constituídas. A classe inteira os cria e os forma sobre a base de suas condições materiais e das relações sociais correspondentes. O indivíduo isolado, que as adquire através da tradição e da educação, poderá imaginar que constituem os motivos reais e o ponto de partida de sua conduta [...] E assim como na vida privada se diferencia o que um homem pensa e diz de si mesmo do que ele realmente é e faz, nas lutas históricas deve-se distinguir mais ainda as frases e as fantasias dos partidos e sua formação real e de seus interesses reais, o conceito que fazem de si do que são na realidade. (Marx, 1978)

Assim, depreende-se que as classes sociais são fundamentais na formação da subjetividade e na forma como os indivíduos atuam no mundo capitalista. Aqui, temos um elemento central na análise marxiana, que é a luta de classes e a própria classe política como expressão dela. O trecho de Marx que reproduzimos acima decorre da análise das revoluções de 1848 na França, em que o mesmo conclui que os resultados frustrantes de tais processos encontram razão no fato de se configurar apenas como uma revolução socio-política, descolada das condições materiais. A pequena burguesia e o proletariado, protagonistas da revolução, não contavam com as condições materiais para tal e, por isso, a revolução fora efêmera e as condições que viabilizaram a mesma logo se viraram contra seus protagonistas. Portanto, na busca por fazer o que hoje denominamos uma “análise de conjuntura”, em termos metodológicos, Marx indica que as condições materiais é que elucidam o entendimento da situação política, motivo pelo qual situa o contexto da posição de classe na França de 1848.

Isso porque, vital para o entendimento da obra marxiana e muitas vezes esquecido por quem a analisa, é o fato de Marx considerar o homem como ser sensível dotado de atividade objetiva, mas antes de tudo, como ser que vive e, por isso mesmo, dependente da relação material com a natureza. Assim, só por meio dele pode confirmar suas forças vitais e confirmar sua vida. Essa exteriorização está diretamente ligada à supressão de necessidades, tendo em vista que o homem se objetiva, produz seus meios de vida, primeiramente, para manter suas necessidades como ser vivo. Nas palavras de Marx,

o primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios que permitam satisfazer estas necessidades à produção da própria vida material, trata-se de um ato histórico, de uma condição fundamental de toda a história, que é necessário como há milhares de anos, realizar dia a dia, hora a hora, a fim de manter os homens vivos (Marx, 2002).

A assertiva pode parecer excessivamente elementar, porém, justamente por isso configura-se como fundamental. Transpondo a premissa para uma análise das formas de sociabilidade capitalista, torna-se impossível não incutir às classes sociais como condição necessária para a apreensão da realidade, entendida, pois, como expressão da condição material do indivíduo humano na sociabilidade própria do capital.

Desse modo, partimos do pressuposto que uma análise de conjuntura inspirada no marxismo deve ter como base teórico-metodológica, a ligação entre política e economia, pois, tal como afirmou Marx, na medida em que “o complexo é complexo pela síntese de muitas determinações, isto é, a unidade do diverso” (Marx, 1968), é necessário apreender determinado objeto a partir de seus nexos causais e, nesse sentido, a esfera econômica configura-se fundamental por ser nela que se realiza a práxis.

Conclusão

A partir do exposto, é possível concluir que os caminhos da política brasileira se mesclam inteiramente com a maneira particular da crise sistêmica pela qual passa o capitalismo no momento atual. Ainda assim, é importante não submetermos uma categoria a outra, dado que ambas se combinam e se potencializam. Dito de outro modo, enquanto a crise política é deflagrada com o desgaste do PT e o processo de impeachment de Dilma Rousseff, as circunstâncias específicas em que fora gestada não podem ser compreendidas sem um olhar cuidadoso para o elemento econômico.

Assim, como especificidade dessa crise sistêmica do capital, aparece a progressiva tendência à financeirização da economia. Como particularidade do capitalismo à brasileira, apontamos a Via Colonial e sua dependência e incompletude estruturais. Em consonância com a tendência global, o investimento no setor produtivo perde cada vez mais espaço para o investimento em capital financeiro, mais rentável e atrativo. Se articulando, nesse compasso, crise do capital e financeirização aparecem no capitalismo dependente como aumento da dívida pública, desindustrialização e reprimari-

zação da economia, fenômenos crescentes que contribuem para a crise econômica atual. Mais ainda, tais fenômenos são a explicação para a fraqueza da economia nacional e retumbam e reverberam na já dura realidade social do país.

A dependência brasileira apontada por Caio Prado Jr, Florestan Fernandes e José Chasin se refaz atualmente sob novas formas, mas ainda impactando de forma mais dolorida no povo brasileiro. O abandono do investimento nacional já apontado por tais autores é radicalizado pela política neoliberal em curso que submete o país aos ditames do capital especulativo e improdutivo, nos liames da mundialização financeira. De forma que o novo modelo econômico adotado pós-Plano Real nada tem de novo se observado que se refazem os mecanismos que deram a diretriz nacional desde a época colonial. Nesse panorama encaixa-se a burguesia brasileira, reboquista e retardatária, que se conforma em ser sócia menor do capital internacional e não tem interesse nem força para romper com o modelo ditado de fora.

A classe política, não à parte desse espetáculo, assiste a tudo e, por se identificar majoritariamente com a classe burguesa, tem interesses financeiros atendidos pelo show da especulação. Enquanto isso, independente do partido político que conduz o desmanche do governo, o golpe é constantemente refeito, mas não sobre um ou outro grupo político de oposição, mas sim sobre o povo brasileiro, condenado a alta vulnerabilidade externa, ao aumento na precarização do trabalho e a total falta de perspectiva de um desenvolvimento econômico voltado para o fortalecimento nacional e que atenda de fato aos anseios de sua carente população.

Como indicavam Fernandes e Prado Júnior, a burguesia brasileira não será responsável pela mudança do norte nacional. Como coparticipante que é dos ganhos empreendidos com a atual política econômica obediente aos ditames de Washington, está confortável em sua posição e faz bem a lição de casa. Em nossa perspectiva, e como já nos apontavam esses autores, enquanto a mudança não se fizer sob a ótica do trabalho, tomando a própria classe dominada em suas mãos os aparelhos que perfazem sua dominação, rompendo, portanto, com a atual política econômica e introduzindo novos

liames para a economia doméstica, baseados em um crescimento consistente e estrutural autônomos, serão mantidos o mesmo “sentido” apontado por Prado Júnior e a mesma superexploração desvelada por Fernandes, refazendo-se a Via Colonial de Chasin.

Na esteira de tal reflexão é que a crise política deve ser compreendida conjunturalmente, a partir de seus nexos constitutivos internos e externos, o que, no caso, levou-nos a um esforço para separarmos conjuntura e estrutura. O resultado é que há resquícios impregnantes do estrutural sobre o conjuntural na análise de caso aqui posta, já apontados pelas observações de Prado Jr. e Florestan Fernandes, mas que sob a quadra histórica investigada se plasmou no predomínio do capital financeiro e especulativo em detrimento de investimentos em capitais produtivos. Assim, por mais que os governos petistas anunciassem o combate ao neoliberalismo, na prática, observou-se a continuidade da política macroeconômica que alimentava o projeto neoliberal, o que, se de um lado rendeu fortes críticas ao governo, por outro, configurou-se como sustentáculo dos ganhos dos setores já beneficiados com o projeto de total abertura ao capital especulativo.

Ainda assim, é impossível descartar o importante papel da Operação Lava-Jato, que ao revelar o escandaloso esquema de corrupção, deu início a um desmonte das alocações políticas de então, chegando à prisão de importantes políticos, grandes empresários proprietários de construtoras e altos executivos destas empresas.

Finalmente, compreender a conjuntura política petista e o processo que perfaz o fim de sua hegemonia significa compreender elementos estruturais próprios do formato em que foi forjada a economia do país, o qual se reflete sobre a sociabilidade e a política brasileira, que encontram razões de ser na atualidade pela dinâmica do capital mundializado e em uma classe política subordinada e disposta a conservar os interesses dominantes a qualquer preço.

Referências bibliográficas

- BOITO, A. O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer. *Revista Crítica Marxista*, IFCH Unicamp, n. 37, 2013. Disponível em: http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/comentario51comentario51.pdf. Acesso: 17 abr. 2016.
- BRASIL em crise: o impeachment de Dilma. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/especial/2015/brasil-em-crise/o-impeachment-de-dilma/#introducao>. Acesso: 13 mai. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Modelos de Estado desenvolvimentistas. *Working Paper Series*, FGV, São Paulo, n.412, 2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>.
- CAGNIN, R. F.; PRATES, D. M.; FREITAS, M. Cristina P.; NOVAIS, L. F. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, n.97, nov. 2013.
- CARVALHO, A. M. P.; GUERRA, E. C. O Brasil no século XXI nos circuitos da crise do capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica. *Revista Políticas Públicas*, São Luis, v. 19, n. 1. p. 41-60, jan/jun. 2015. Disponível em: www.revistapoliticaspublicas.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=997. Acesso: 21 fev. 2016.
- CHASIN, J. A politicização da totalidade - oposição e discurso econômico. In: *A Miséria Brasileira – 1964-1994: do golpe militar à crise social*. São Paulo: Ad Hominem, 2000.
- _____. A esquerda e a Nova República. *Revista Ensaio*. São Paulo, n. 14, 1985.
- _____. *Marx: da razão do mundo ao mundo sem razão*. São Paulo: Ad Hominem, Tomo I II – Política, 1999.

FERNANDES, F. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. *Nova República? Brasil - Os anos de autoritarismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

GRESPLAN, J. A crise de sobreacumulação. *Revista Crítica Marxista*, IFCH Unicamp, n.29, p.11-17, 2009. Disponível em: http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie50dossie1.pdf. Acesso: 18 abr. 2016.

_____. A crise que estamos vivendo atinge as bases da acumulação do capital. *Jornal do Campus USP*, 25 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2015/04/a-crise-que-estamos-vivendo-atinge-as-bases-da-acumulacao-do-capital/>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

MARX, K. *Formações econômicas pré-capitalistas*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1968.

_____. *O 18 Brumário*. São Paulo: Ed. Abril. Coleção Os Pensadores, 1978.

_____. *Salário, preço e lucro*. São Paulo: Ed. Abril. Coleção Os Pensadores, 1978.

_____. *A ideologia alemã*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2002. 3ª tiragem.

NAKATANI, P. Capital especulativo parasitário, capital fictício e crise no Brasil. *Revista Venezolana de Analisis de Coyuntura*, Caracas, v. VI, n.2, 2000.

NOGUEIRA, M. A. *As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo*. 2013. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto.

_____. Crise política atual reflete a exaustão de um ciclo imperfeito. Blog do Estadão, 22 ago. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/marco-aurelio-nogueira/crise-politica-atual-reflete-a-exaustao-de-um-ciclo-imperfeito/>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

reflete-a-exaustao-de-um-ciclo-imperfeito/> . Acesso em: 17 abr. 2016.

PAULANI, L. M. A dependência redobrada. *Le Monde Diplomatique*, 2012. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1219>. Acesso: 15 mar. 2016.

_____. Palestra proferida no Sindicato dos Químicos do ABC. *Revista Carta Maior*, 2015. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Leda-Paulani-crise-atual-reflete-dependencia-estrutural-da-economia-brasileira/7/34150>. Acesso em: 02 fev. 2016

_____. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional* – IPEA, n.10, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4554/1/BEPI_n10_insercao.pdf.

PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo - colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PAULO NETO, J. Análise de conjuntura com professor José Paulo Neto, PPGPS/SER/UnB, 20 abr. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xJnbJYKq6O4>. Acesso: 05 mai. 2016.

SILVA, L. H. de A. Capital fictício e crises sistêmicas: o debate teórico e a experiência brasileira do período 1993-2006. *Revista Saberes Interdisciplinares*, v.5, Instituto de Ensino Superior Tancredo Neves. Disponível em: http://www.iptan.edu.br/publicacoes/saberes_interdisciplinares/. Acesso: 12 fev. 2016.

TOLEDO, S. B; MIRANDA, V. (2016). As Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil: uma análise histórico-sociológica das disputas político-partidárias e o caso do “mensalão” (2005). In: FREIRE, N. (Coord.). *Las Comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*, (en edición). Santiago: Universidad Central-Ril Editores.

CAPÍTULO 6. DO ORÁCULO AO MOSAICO DE VOZES: ELEMENTOS-CHAVE PARA A COMPREENSÃO DO CENÁRIO PÓS-CONFLITO COLOMBIANO

Marília Carolina Barbosa de Souza Pimenta*

O presente capítulo apresenta reflexões sobre a técnica de construção de cenários e análise de conjuntura, tarefas das mais árduas à Ciência Política e às Relações Internacionais. A partir deste primeiro esforço teórico, serão avaliados cenários e análises de conjuntura construídos para a Colômbia, seja por organizações não governamentais, seja por *Think Tanks*, entre outros atores, com vistas a edificar, sob uma perspectiva crítica e multidisciplinar, um aparato das principais tendências e questões-chave para esse país em seu chamado contexto pós-conflito.

Desvendando o oráculo: a construção de cenários enquanto técnica e arte

Sebastião Velasco e Cruz (2000) nos apresenta, como provocação inicial, a dificuldade existente entre a prática da política e

* Marília Carolina B. De Souza Pimenta é doutora em Relações pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP). É pesquisadora do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais-IEEI-Unesp, e do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (Nupri-USP), docente na Universidade Anhembi Morumbi e no Centro Universitário Fecap-SP.

a possibilidade de refletir e escrever sobre tal prática. Nesse sentido, definir os potenciais da ação política, esclarecer seus alcances e limites, bem como seus pressupostos e implicações, torna-se uma tarefa arenosa, sobretudo por se tratar de atividade ainda “estranha” à ciência política (Velasco e Cruz, 2000, p.146).

Tal caráter ainda “estranho” à ciência política apontado pelo autor se deve a duas principais razões, quais sejam: (i) a área de humanidades (e, portanto, a subárea da ciência política) lida necessariamente com os dissensos, ou seja, com a própria heterogeneidade de perspectivas teóricas e metodológicas (sendo essa, inclusive, uma importante virtude); e (ii) a dissonância se mantém também em função da ausência de um esforço sistemático para teorização e padrões metodológicos nesse desafio em específico (Velasco e Cruz, 2000, p.147).

Diante de tais dificuldades, restaria-nos averiguar “dimensões mais significativas” do objeto de análise, bem como traçar um “conjunto de indagações” passíveis de serem dirigidas ao objeto e ao seu autor (ou atores envolvidos). Tal postura requer, a cada resultado alcançado, constante reformulação e autocrítica (Velasco e Cruz, 2000, p.149).

Qual seria, portanto, o caminho para uma aproximação técnica da metodologia de construção de cenários? Embora não se trate de um roteiro único, identificamos aqui alguns aspectos essenciais à tal empreitada.

Sabe-se que o futuro tem sido, ao longo da história da humanidade, fruto de inquietações e preocupação constantes, mesmo quando compreendido como “capricho dos deuses ou da natureza”. Para Bernstein (1997, p.1 apud Buarque, 2003, p.8), “até os seres humanos descobrirem o risco, o futuro era um espelho do passado ou o domínio obscuro de oráculos e adivinhos que detinham o monopólio sobre o conhecimento dos eventos previstos” (Buarque, 2003, p.8).

Por muito tempo, portanto, era considerado inaceitável que o futuro fosse resultado de planejamento e de escolhas coletivas da sociedade, e, no limite, fruto de escolhas e ações políticas específicas. Gradualmente, o componente da racionalidade foi sen-

do incorporado ao desafio permanente de lidar com as incertezas (Buarque, 2003, p.8).

Assim, tradicionalmente, a ação de observação do futuro e processo de tomada de decisões foram guiadas pela intuição ou pelo instinto daqueles aptos a realizar uma leitura mais elevada do futuro. Mais recentemente, tendências foram sendo identificadas visando definir melhor as ações, culminando em uma expressa negação do determinismo, como se observa na afirmação de Karl Popper: “[...] o futuro ainda não está completamente fechado; ao contrário do passado, que se encontra fechado, por assim dizer, o futuro está ainda aberto a influências; ainda não está completamente determinado” (Popper, 1984, p.79-80 apud Buarque, 2003, p.16, tradução nossa).

Vale ressaltar, portanto, que a técnica de construção de cenários deixa de ser uma simples ferramenta de interpretação e possíveis previsões de futuro para se tornar tecnologia e elemento **influenciador** de futuros desejáveis, tornando-se imprescindível averiguar a condição de cenários enquanto desejáveis **“para que”** e **“para quem”**.

Enquanto tecnologia, a construção de cenários se aproxima de “imagens de futuro condicionadas” a partir de hipóteses sobre os prováveis comportamentos das variáveis determinantes (Buarque, 2003, p.22). Assim, como fruto de um processo cambiante e, muitas vezes, dual entre o domínio da técnica e das hipóteses e variáveis fundamentais, a construção de cenários parece ainda residir em oráculos povoados por mistérios, aproximando-se da arte, sem resolução final:

Embora, como foi ressaltado, a antecipação de futuros seja, antes de tudo, uma arte que incorpora as percepções e as sensibilidades dos especialistas e dos políticos (ou dos homens de negócio, quando se trata de cenários empresariais), a análise e o tratamento técnico dessa sensibilidade requerem um sistema de interpretação teórica do objeto de estudo que se pretende descrever no futuro. Para delimitar o objeto, compreender a sua forma de funcionamento e as leis gerais de seu comportamento e definir as variáveis relevantes e o jogo de causa e efeito

entre elas - responsável pelo seu movimento e pelo seu padrão de mudança -, é necessário contar com um modelo mental de interpretação. Essa compreensão do objeto permite ainda analisar a pertinência e a consistência das hipóteses e os seus desdobramentos nas variáveis que determinam o seu desempenho futuro (Buarque, 2003, p.28).

Schwartz (2004, p.19 apud Paleo, 2006, p.60) afirma que “os cenários são uma ferramenta para nos ajudar a adotar uma visão de longo prazo num mundo de grande incerteza”. Portanto, a própria aceitação do fenômeno permanente da incerteza parece ser o ponto nevrálgico para a construção bem-sucedida de cenários, de sorte que a negação da natureza intermitente da realidade social constitui, em si, um ato inicial de fracasso, cuja tônica é definida pela postura apriorística diante do objeto. Assim, Paleo acrescenta: “a compreensão e o reconhecimento da incerteza tornam-se a chave para o desenvolvimento único da ‘melhor estratégia’” (Paleo, 2006, p.60).

Preocupado não só com cenários políticos, mas também com cenários organizacionais, Paleo afirma o que nos parece ser crucial: a reiterada criação e construção de cenários acabam por nos desviar de uma visão binária e confortável do ambiente, identificando as melhores estratégias para cada situação - mesmo que sejam ambas indesejáveis. Portanto, pensar e refletir sobre cenários implica necessariamente em sair de uma zona de conforto (Paleo, 2006, p.60).

Para o autor, há diferentes níveis de futuro que devemos avaliar, sejam eles: (i) nível 1: futuro suficientemente claro; (ii) nível 2: futuros alternados, em que os futuros poderiam ser previstos diante de possibilidades discretas e claras de cenários; nível 3: gama de futuros, nível em que identificar-se-iam possibilidades de futuros com probabilidades contínuas de ocorrência; e, por fim, (iv) nível 4: verdade ambígua, que caracterizar-se-ia por um ambiente com inúmeras dimensões de incerteza, tornando impossível qualquer previsão de futuro (Paleo, 2006, p.61).

Sabe-se que não temos capacidade de prever o futuro; entretanto, é exequível identificar um universo de situações possíveis e mais prováveis de ocorrer, separando-as do universo das situações mais “absurdas e inusitadas” que, mesmo que consideradas possíveis, tornam-se mais improváveis à medida que elementos-chave de tal realidade vão sendo delineados. Paleo defende que, para tal desafio, é premente realizar uma leitura adequada dos sinais emitidos pelo ambiente externo para que haja uma adequada preparação, seja em reação a tal realidade, seja em aproveitamento das oportunidades por ela apresentada (Paleo, 2006, p.65).

Aldo Fornazieri (2014) alinha-se a Sebastião Velasco e Cruz ao afirmar que “a análise de conjuntura política pode ser definida como leitura da realidade em movimento. Por si só, essa definição explicita a dificuldade que a atividade comporta. Para agravar o grau de dificuldade, os estudos sobre a atividade são escassos”. O autor reconhece, assim, que esta se trata de atividade árida aos cientistas sociais.

Assim, ao se observar o movimento nas ações dos atores, a análise carrega consigo o risco do imprevisível e do imponderável. Mas mais do que isso, Fornazieri nos convida a refletir sobre um outro aspecto de pluralidade imerso nos cenários: “a natureza paradoxal e ambígua dos fatos e acontecimentos políticos: um mesmo acontecimento ou fato pode ser visto de maneiras diferentes pelo mesmo ator situado em espaços políticos diferentes” (Fornazieri, 2014, p.2).

O autor reflete sobre a utilidade primária da análise de conjuntura e construção de cenários, qual seja de “subsidiar a atividade dos atores políticos”, reconhecendo, portanto, que “as análises de conjuntura, além de serem plurais, são quase sempre parciais” (Fornazieri, 2014, p.3). Por esse motivo, retoma-se aqui a reflexão expressa anteriormente: a construção de cenários pode ser compreendida como um processo **influenciador** de futuros desejáveis, sendo, portanto, imprescindível averiguar a condição de cenários enquanto desejáveis “**para que**” e “**para quem**”.

Fornazieri apresenta como importantes fontes bibliográficas textos como: “O Dezoito Brumário”, de Luis Bonaparte e “Luta de Classes na França”, de Karl Marx; “O Príncipe”, de Maquiavel;

“Estado Moderno”, de Antônio Gramsci; e, por fim, “História da Revolução Russa”, de Leon Trotski. Em comum, todos correspondem a grandes influenciadores de seus respectivos processos políticos. O autor também se vale de alguns “conselhos” a serem seguidos por aqueles que desejam se aventurar na prática da construção de cenários e análise de conjuntura, os quais podem ser resumidos como exposto a seguir (Fornazieri, 2014, p.4):

- (i) A inexistência de um método único e universal para se desenvolver análise de conjuntura;
- (ii) Tal atividade não pode ser vista como um retrato único e científico da realidade, mas sim como uma “aproximação analítica” sobre a mesma;
- (iii) Quanto maior a autonomia e independência do analista, mais coerente e adequada tende a ser a análise da realidade em movimento (o que não significaria, contudo, que aquele que esteja comprometido com causas da realidade não seja capaz de fazer um exame pertinente da mesma)

Sendo assim, a partir das definições e reflexões aqui expostas, nota-se que o desafio inerente à construção de cenários e análise de conjuntura inicia-se pela realidade sempre em movimento que o analista tem diante de si, embora corresponda apenas ao início da tarefa. A partir desse reconhecimento, os desafios passam pela pluralidade teórica e metodológica, pela própria ausência de consensos em torno de seu melhor delineamento e, para fins da presente discussão, pela parcialidade e limitações de um observador inserido em uma realidade específica. Dessa forma, é necessária a compreensão do cenário não enquanto abstração, mas enquanto expressão de um processo político em curso, com vistas à satisfação de determinados grupos e, portanto, como elemento influenciador dos fenômenos analisados ou mesmo como um projeto.

Questões-Chave para a Colômbia: um olhar crítico

Sabe-se que muito se tem debatido sobre o chamado cenário pós-conflito colombiano e são inúmeras as vozes que têm alertado para diferentes aspectos desse mesmo fenômeno. Tais vozes, contudo, mostram-se mais progressistas ou mais conservadoras, a depender da percepção de mundo que se evidencia diante de cada interlocutor. À medida que esse cenário se delineia enquanto **projeto**, torna-se premente indagar **para que** e **para quem** ele se revela desejável, ao passo que também se identificam questões-chave do **processo** que merecem nossa atenção.

*Uma provocação inicial: Processo de Paz ou Processo de Rendição?*¹

A Colômbia é um país que guarda muitos mistérios. Dessa forma, qualquer análise feita sobre determinado fato político pode ser demasiado superficial. Posto isso, sabe-se que o país, desde sua formação histórica colonial, desenvolveu-se em virtude de regiões muito pouco conectadas entre si ou até mesmo sem conexão. Basta, portanto, acompanhar os argumentos de Oliveiros Ferreira, ao olhar para o Brasil, sobre a importância dos famigerados “contatos” na consolidação de uma sociedade verdadeira, com níveis razoáveis de interações econômicas, políticas e socioculturais (Ferreira, 2007).

A história contemporânea do país, desde meados da década de 50, foi marcada pela presença da organização guerrilheira Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), que representa um dos inúmeros grupos que buscaram naquele momento histórico uma transformação radical da sociedade, engajando-se inicialmente na luta pelo acesso a terras.

Ocorre que as Farc são apenas um dos movimentos que disputavam por terras, uma vez que grupos indígenas, por exemplo, também empreendiam iniciativas dessa natureza. Nesse contexto, vale ressaltar que nunca houve uma política ampla de redistribui-

¹ Essa discussão foi retomada na íntegra a partir de artigo de minha autoria. Ler: Souza, Marília C. Tratado de Paz ou de Rendição? Sem Diplomacia. Publicado em 03/09/2014. Disponível em: <<http://unesp.br/semdiplomacia/opiniaio/2014/36>>. Acesso: 11 mai. 2016.

ção do acesso a terras na Colômbia (tal como uma reforma agrária). O país não dispôs, tal como o Brasil na primeira metade do século XX, de um processo de modernização e industrialização, nos moldes do modelo protagonizado por Getúlio Vargas, em que se rompeu (ou se tentou romper) com velhas oligarquias cafeeiras para protagonizar avanços no país. Dessa forma, as negociações em torno da paz, lideradas pelo presidente Juan Manuel Santos, devem ser avaliadas com muito cuidado.

Assim, o processo de paz foi, desde o seu início, liderado pelo próprio governo, com uma disposição inédita em negociar com as Farc. O contexto político para tal negociação foi possibilitado pela diminuição do contingente armado das Farc, composto, no início dos anos 2000, por aproximadamente 150 mil combatentes, até que se reduzisse para aproximadamente 9 mil após as políticas introduzidas pelo ex-presidente Álvaro Uribe, em cujo governo Manuel Santos foi Ministro da Defesa.

Tal processo conta com os seguintes eixos principais:

- (i) Reconhecimento de Responsabilidade;
- (ii) Reparação e satisfação de Direitos;
- (iii) Esclarecimento da Verdade;
- (iv) Garantia de Não-Repetição,
- (v) Princípio da Reconciliação,
- (vi) Reconhecimento das vítimas do conflito.

Ressalta-se que tais marcos jurídicos são inéditos não apenas na Colômbia, como também no mundo.

Em primeiro lugar, chama a atenção um processo de paz que prime pelo ineditismo de não reconhecer, por exemplo, o problema dos refugiados e “deslocados” internos e internacionais, ou mesmo o transbordamento ou *spread effect* das Farc e dos problemas que lhes são satélites, como o narcotráfico envolvendo os países vizinhos (principalmente o Equador e a Venezuela²,

² Tal aspecto foi amplamente discutido em minha Tese de Doutorado, cujo título é “Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos (ZEETI): desafios à Zona

com os quais a Colômbia tem relações diplomáticas difíceis). Em segundo lugar, é importante ressaltar que dos cinco aspectos fundamentais do processo de paz, sejam eles: (i) desenvolvimento agrário; (ii) participação política; (iii) desmobilização; (iv) drogas ilícitas e, por fim, (v) reconhecimento e reparação das vítimas, já tenham sido considerados como resolvidos os itens (i) e (ii).

Entretanto, o item (i), que se refere à distribuição e à ampliação do acesso à terra, aparenta conter elementos de complexidade em sua resolução, haja vista que o próprio documento oficial do processo de negociação apresenta, como condição para sua execução, a necessidade de: a) verificar e extinguir as terras improdutivas, criando zonas de reserva e frentes agrícolas; b) introduzir programas de desenvolvimento com enfoque territorial; c) criar infraestrutura; d) desenvolver políticas sociais (nas áreas de saúde, educação, esportes, habitação, entre outras); e) desenvolver sistemas de Crédito e de apoio à produção competitiva; e, finalmente, f) realizar políticas de segurança alimentar.

De forma efetiva, entre as condições elencadas acima, a necessidade de eliminar as terras improdutivas revela-se a raiz dos conflitos colombianos e é, no mínimo curioso, que tal ponto tenha sido o primeiro a ser resolvido. As perguntas que restam são inúmeras, tais como: já foram introduzidas medidas nesse sentido? Tais medidas se mostraram eficazes? Foram feitos estudos das regiões onde a situação é mais crítica? Líderes locais estão participando da aplicação dessas medidas? Há apoio e legitimidade local?

Retomando o processo de paz, o presidente Santos reconheceu, em 27/07/2013, em reunião da Corte Constitucional colombiana, a responsabilidade do Estado pelos crimes cometidos durante 50 anos de conflito armado, seja por omissão ou, em alguns casos, por ação direta, afirmando a necessidade de que o Estado reconhecesse

de Paz na América do Sul”, em que exploro os efeitos do transbordamento de atores armados não estatais na fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, bem como os fluxos de atores armados não estatais e de produtos ilícitos e contrabando na região, gerando constantes tensões entre os dois países e violência local. Pimenta, Marília C.S. “Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos (ZEETI): desafios à Zona de Paz na América do Sul”. Tese de Doutorado [em Relações Internacionais], 2016.

tais atos para que seus representantes pudessem participar do processo de paz. Na mesma ocasião, o presidente Santos convocou os membros das Farc, do Exército de Libertação Nacional (ELN) e outros agentes paramilitares para reconhecerem seus atos, facilitando e agilizando, com isso, o processo de paz.

O atual estágio de negociação relaciona-se ao processo de reconhecimento e reparação, em que vítimas das ações do governo, das Farc, dos paramilitares e de outros grupos armados foram convocadas para depor em Havana, Cuba, bem como narrar e expor situações de agressão, tortura e perda de familiares em decorrência do conflito. Da mesma forma, embora o governo entenda que existam outras vítimas do conflito (tais como membros do próprio governo, membros das Farc, comerciantes, jovens deslocados, entre outros), indica que “não se trata de sacrificar a justiça em nome da paz, mas de buscar a paz com o máximo de justiça”.

Diante desse cenário, e por se tratar da Colômbia, a “celeridade” no processo de paz não deveria representar uma variável tão relevante tal como se observa nesse processo de negociação, uma vez que as raízes dos conflitos podem estar sendo apenas “amenizadas” para que, uma vez aparadas as arestas, o grupo guerrilheiro se renderá, sem que o Estado efetive mudanças sociais profundas, a começar pelo acesso à terra e pelas disparidades regionais.

Portanto, sob essa nebulosa disposição do Estado em acelerar sobremaneira o processo de paz, torna-se bastante significativa a afirmação feita pelo então líder das Farc nas negociações, Juan Marquez (pseudônimo “Luciano Arango”) de que as vítimas do conflito não são apenas aquelas do confronto armado e dos erros da guerra, as políticas econômicas e sociais constituem, em sua percepção, as variáveis mais influentes, pois causaram a maioria das mortes na Colômbia.

Por fim, vale destacar que o conflito armado colombiano vitimou aproximadamente 5,5 milhões de pessoas, tornando a Colômbia o país com o maior número de deslocados internos do mundo (atualmente, esses somam cerca de 4,3 milhões de pessoas, montante similar ao de países como o Sudão e o Iraque).³

Cenários para a Colômbia: um mosaico de vozes

Ainda sob o prisma da problemática aqui proposta, qual seja, o exame de um cenário “**para que**” e “**para quem**”, torna-se também necessário analisar os distintos cenários construídos para a Colômbia à luz do processo de paz em curso.

Argumentamos de antemão que, ao se preterir, em nome do projeto, elementos profundos do processo, abandonando-se os meios em busca dos fins, podem emergir, a qualquer momento, ondas de violência, além de novos atores armados não estatais, arruinando assim o próprio projeto. Diante disso, algumas questões-chave como os limites e potencialidades do processo de paz em curso em Havana, bem como aspectos relativos ao perdão, à reconciliação e Justiça de Transição, à manutenção de conflitos e violência, à persistência de atores armados não estatais, como o Exército de Libertação Nacional (ELN), e aos Direitos Humanos (mais especificamente os chamados “falsos positivos”), tornam-se essenciais para uma compreensão crítica e ampla do complexo cenário pós-conflito colombiano, entendido como um processo.

O processo de Paz: o governo e as Farc

O relatório intitulado: “*Working out justice with the FARC - A fork in the road toward peace in Colombia*” (2015), elaborado pelo Think Tank Brookings Institution, desenhou um panorama das negociações de paz em curso. Tal documento se revela útil para a presente análise, a fim de elucidar aspectos importantes do processo de paz.

O documento indica que, caso o acordo de paz entre o governo colombiano e as Farc se consolide, a Colômbia pode-se tornar um modelo de introdução de paz e progresso com avanços na justiça social. A projeção do relatório é de que a Colômbia consiga se reestruturar no âmbito político, social e econômico a partir de processo que aprofunde a inclusão social; porém, para que isso ocorra, seria necessário ampliar o diálogo e progresso até a celebração de um acordo final.

³ Até aqui foram retomadas as discussões apresentadas no artigo.

O principal aspecto que vem sendo discutido no acordo de paz diz respeito ao tipo de punição que deve ser aplicada aos infratores dos Direitos Humanos. Nesse sentido, os negociadores das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) já se posicionaram contra qualquer sentença prisional. De acordo com as negociações, combatentes que confessarem seus crimes, abaixarem suas armas e compensarem as vítimas não seriam sentenciados com penas superiores a oito anos de restrição de suas liberdades. Os paramilitares que aceitassem acordo similar poderiam receber penas mais brandas, como cumprir a sentença em outros estabelecimentos ou até mesmo em prisão domiciliar. Já para os combatentes que não confessarem os crimes, a sentença poderia ser superior a vinte anos de prisão. As compensações para as vítimas ainda devem ser especificadas, porém podem incluir serviços comunitários e o desenvolvimento de áreas afetadas pelo conflito. Para o julgamento dos casos, será instaurado um tribunal especial para julgar as confissões, processar as investigações e aplicar as sentenças.

Para alguns militares colombianos e setores mais conservadores da sociedade, as penas mais brandas são consideradas uma fraqueza do governo. Alguns, inclusive, opõem-se ao acordo e apoiam o conflito contra as Farc. Outra parcela dos militares teme a forma como o acordo pode ser configurado, pois acreditam que podem ser indiciados contra violações que eles mesmos realizaram durante o conflito, incluindo, por exemplo, a morte de civis e a falta de transparência nas investigações.

Ainda assim, o acordo com as Farc não elimina a presença e influência de forças armadas na Colômbia, uma vez que existem muitos outros grupos, como o ELN, que se beneficia da diminuição da presença das Farc para tomar posse de suas zonas de influência e fluxos econômicos ilegais. Dessa forma, o documento infere que cabe ao governo lidar com essa ameaça aos acordos, bem como combater os grupos remanescentes.

Para o governo, por sua vez, seria importante estimular esforços no âmbito do narcotráfico e da reforma agrária. Embora o desenvolvimento das áreas marginalizadas pudesse contribuir para combater, de forma efetiva, o tráfico de drogas, notam-se as debilidades

do governo colombiano para custear esses avanços. Diante desse cenário, segundo o documento, os Estados Unidos se destacariam por meio do Plano Colômbia.

Considerando que a presença dos Estados Unidos no combate ao narcotráfico na Colômbia contribuiu para o enfraquecimento das Farc, culminando em um ambiente mais favorável para o governo, o documento chama a atenção para a necessidade do “apoio” estadunidense ao acordo de paz, representando um suporte para que a Colômbia possa desenvolver e pôr em prática os planos de justiça social e inclusão.

Portanto, o panorama atual da Colômbia ilustrado pela Brookings, embora mais amplo e, em certos aspectos, otimista, caracteriza-se por um processo de reestruturação baseado no diálogo entre os principais atores, o governo e a liderança das Farc. Estes devem deliberar os próximos passos para concluir o acordo de paz entre os grupos que transformaram o cenário nacional em uma guerra civil durante décadas.

Entretanto, como recomendação principal para que o plano possa ser introduzido, o relatório aponta para a centralidade da atuação dos Estados Unidos. O aprofundamento dos avanços requer que os EUA deem continuidade ao suporte prestado anteriormente, bem como auxiliem no combate à ascensão de outros grupos e no apoio financeiro ao Plano Colômbia. A atual configuração do país não permitiria a criação da base necessária para iniciar as mudanças sociais e de desenvolvimento econômico necessárias a um efetivo acordo de paz.

A manutenção dos conflitos e da violência

As FARC e o governo colombiano concentraram seus esforços em um acordo de paz que poderá promover uma possível reestruturação do país. Tais negociações ingressaram em sua fase mais complexa, em que, embora disponham de boas perspectivas, não garantirão que a paz entre esses dois atores será de fato alcançada, uma vez que ainda não foi estabelecido um cessar-fogo definitivo.

A análise feita pelo *International Crisis Group*, presente no relatório “*On Thinner Ice: The Final Phase of Colombia’s Peace Talks*”

(2015), teve como objetivo exaltar o papel dos Direitos Humanos, bem como a importância do cessar-fogo bilateral e definitivo entre o governo e as Farc para que a paz seja duradoura. É importante ressaltar que, mesmo que não haja a celebração de um acordo de cessar-fogo entre ambas as partes, nenhum dos atores considera abandonar as negociações. A violência em curso provoca a necessidade de ações visando lidar com as emergências humanitárias. O relatório identifica, contudo, questões controversas enfrentadas pelos negociadores para que o tratado seja definido; dificuldades para a conclusão de um cessar-fogo bilateral e definitivo; além dos desafios relativos, por exemplo, à responsabilização judicial dos graves crimes internacionais cometidos por ambas as partes.

Caberia às partes considerarem formas de avançar nas negociações com mais vigor, incluindo a inclusão das discussões sobre as vítimas e justiça de transição em acordos parciais menores, adotando assim uma agenda mais compacta e envolvendo parceiros internacionais com maior eficácia. O aumento da violência também tem intensificado as iniciativas para um cessar-fogo bilateral, pois isso eliminaria as ameaças em curso.

Um consenso sobre o cessar-fogo pode parecer ainda distante, isto é, o fim definitivo das hostilidades estaria longe de acontecer enquanto os mecanismos e protocolos para sustentá-lo não fossem totalmente aceitos. Provavelmente, nem o governo colombiano nem as Farc serão capazes de aceitar os custos do fim definitivo das hostilidades enquanto preocupações vitais ainda estejam sendo negociadas.

Como recomendações, o *policy paper* sugere que as partes parassem, urgentemente, o aumento das hostilidades, promovendo a máxima contenção no campo de batalha e apresentando estrito respeito ao Direito Internacional Humanitário.

Portanto, para o documento, a realização de um cessar-fogo imediato não facilitaria a consolidação do processo de paz, mas apenas ofereceria tempo para que as partes iniciassem o debate sobre questões mais relevantes e profundas da agenda. Tal fato seria de grande importância, pois possibilitaria novas bases políticas para as negociações.

Resistências ao Processo de Paz

O relatório “*Bringing FARC in from the Cold*” (2015), da *Rand Corporation*, analisa o tratado de paz que estava previsto para ser assinado em março de 2016, negociado em Havana, e cujo objetivo é pôr fim ao conflito, além de reestruturar social, política e economicamente o país. A *Rand Corporation* busca compreender como esse tratado de paz será inserido no cenário colombiano e o *policy paper*, nesse sentido, buscar analisar o papel da sociedade civil diante do cenário pós-conflito.

Segundo o documento, algumas pesquisas de opinião pública mostram que a maioria dos colombianos julga que as negociações de paz têm ocorrido de maneira imprópria, particularmente em virtude da clemência e partilha de poder. Ou seja, parte da sociedade civil demonstra interesse no estabelecimento da paz, mas não admite que os crimes cometidos durante esses anos sejam absolvidos. O relatório não o faz de forma direta, mas, indiretamente, tece uma crítica a respeito de uma das pautas da negociação em curso, qual seja: a de prever perdão a alguns crimes cometidos durante essas longas décadas de conflito.

Com relação à “justiça de transição”, o acordo preliminar prevê a criação de tribunais especiais para investigar e punir tanto os guerrilheiros quanto os soldados acusados de crimes. No entanto, o relatório aponta que o “critério vago” de punição traz um posicionamento que poderia prejudicar a credibilidade do processo de paz. O documento, gradativamente, introduz um cenário pessimista e de incertezas frente a uma posição mais “convalescente” e aberta à negociação por parte do governo colombiano.

O relatório da *Rand* evidencia também existir um “impasse” para a realização de um acordo final devido à influência que as Farc ainda exerceriam sobre a sociedade colombiana. Infere que apenas com a ajuda dos Estados Unidos o governo colombiano teria conseguido efetivar um ambicioso programa para combater as Farc e promover deserções. De forma mais contundente, o relatório sugere a necessidade de que o governo colombiano promova uma ação mais incisiva e alinhada aos interesses norte-americanos no país.

Portanto, segundo a *Rand*, apesar de as FARC ainda representarem um ator relevante no cenário da Colômbia, tornou-se possível derrotá-la na esfera militar. Cumpre, nesse sentido, destacar uma indagação: nos campos político e das ideias seria possível, tão facilmente, derrotar as Farc? A respeito da reestruturação do país, o documento aponta que os planos preliminares para desmobilizar guerrilheiros precisariam ser mais “amplos”, embora não descreva como fazê-lo.

No entanto, o relatório destaca a necessidade de que haja uma maior prudência, uma vez que a desestruturação de uma guerrilha poderia fomentar uma onda de atividades criminosas, levando os guerrilheiros e os soldados a se voltarem para o crime diante da ausência de alternativas econômicas viáveis. Exemplo disso foi o que ocorreu ao final da guerra civil em El Salvador, em 1992, quando guerrilheiros desmobilizados contribuíram para o surgimento de poderosos grupos criminosos.

Na Colômbia, atualmente, bandos criminosos emergentes (Bacrim), como os *Los Rastrojos*, *Los Urabeños*, *Clan Unuga*, entre outros, já atraem grupos de ex-guerrilheiros das Farc, não obstante a demonstração de sucesso do governo em seus esforços para reintegrar os ex-combatentes.

A controvérsia sobre clemência, partilha do poder e reintegração (aspectos que aqui se entendem como positivos no tratado em curso) tem se demonstrado, segundo o relatório, um entrave para que o tratado de paz na Colômbia seja efetivo. O documento aponta, assim, que o cenário de “guerra seria lucrativo para as Farc, pois sua organização revolucionária seria também uma atividade lucrativa”. Para o documento, que apresenta viés de caráter mais conservador, se a paz for estabelecida, as Farc não iriam desfrutar do mesmo poder. Dessa forma, enquanto uma parte da organização desejaria o fim do conflito para se reintegrar à sociedade colombiana, outra parte estaria suscetível a ignorar o acordo final e continuar a operar de forma independente. Observa-se assim, no relatório, a descrição de um cenário moldado sob uma percepção potencialmente alinhada aos interesses dos Estados Unidos na região.

Os “falsos positivos”: um atentado aos Direitos Humanos

O relatório intitulado “*On Their Watch: Evidence of Senior Army Officers’ Responsibility for False Positive Killings in Colombia*” (2015), da *Human Rights Watch*, atesta que existem evidências demonstrando o envolvimento de diversos generais e coronéis do Exército da Colômbia em execuções extrajudiciais, generalizadas e sistemáticas de civis entre os anos de 2002 e 2008.

O relatório sugere que os envolvidos tinham conhecimento (ou deveriam ter) sobre os assassinatos dos chamados “falsos positivos”; além disso, afirma que os generais seniores podem ter ordenado ou promovido tais assassinatos. O motivo para tantos assassinatos dessa natureza guarda relação com a pressão vivenciada para que as tropas do Exército aumentassem a contagem de corpos em sua guerra contra os grupos guerrilheiros armados, levando-os a executar civis e contabilizá-los como produtos do combate.

Tais execuções consistem em graves violações aos Direitos Humanos, como se pode observar: “Assassinatos de falsos positivos representam um dos piores episódios de atrocidades em massa no hemisfério ocidental nos últimos anos, e não há evidências de que muitos oficiais superiores do exército foram responsabilizados”, afirmou José Miguel Vivanco, diretor-executivo das Américas da *Human Rights Watch* (Colômbia, 2015, versão online, tradução nossa).

O relatório da *Human Rights Watch* foi construído por meio de fontes diversas, incluindo depoimentos de testemunhas, entrevistas com promotores, famílias das vítimas e seus advogados, etc. Segundo o documento, existem muitos obstáculos para que a responsabilização desses casos avance, como, por exemplo, as represálias às testemunhas-chave e o fato de os casos falsos positivos permanecerem sob a análise do sistema de justiça militar, apesar das repetidas decisões do Tribunal Constitucional da Colômbia e da Corte Interamericana de Direitos Humanos indicando que as violações dos Direitos Humanos deveriam ser tratadas na Justiça Civil.

Adicionalmente, o documento aponta que são constantes as ameaças, ataques e assédio contra soldados que testemunharam contra seus superiores em casos falsos positivos, como, por exem-

plo, o episódio de Nixón de Jesús Cárcamo, que foi assassinado em 27 de outubro de 2014. Diante dessa situação, os militares muitas vezes resistem a entregar documentos que são cruciais para as investigações.

O sistema de justiça militar, portanto, segundo o Relatório, falha ao não tomar medidas básicas necessárias para investigar falsos positivos quando a maioria dos casos estava sob sua jurisdição. Soma-se a isso o relato que indica existirem casos em que alguns juízes militares ativamente ajudaram tropas a encobrir os crimes.

Em 2012, a Colômbia decretou o Quadro Legal para a Paz, uma emenda constitucional que favoreceria a impunidade das atrocidades cometidas pelos grupos guerrilheiros, paramilitares e pelos militares caso seja alcançado um acordo de paz com as guerrilhas das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc). A alteração também autorizou, entre outros aspectos, que o Congresso limitasse o escopo dos processos relativos a atrocidades cometidas por indivíduos considerados “mais responsáveis”, e fornecesse imunidade legal a todos os outros; e bem como isentasse os crimes de guerra de investigação criminal, se eles não estiverem determinados a ser sistemáticos.

Como recomendações, a *Human Rights Watch* sugere que o governo colombiano solicite que as autoridades militares cooperem nas investigações, nomeando promotores suficientes para os casos, além de proteger as testemunhas e suas famílias. O governo também deve assegurar que as medidas de justiça transicional incluídas em um acordo de paz com os grupos guerrilheiros armados não impeçam a posterior prestação de contas de falsos positivos.

Em paralelo, o Gabinete do Procurador do Tribunal Penal Internacional (TPI) tem monitorado processos de falsos positivos na Colômbia e dispõe de autoridade para iniciar um inquérito caso constate que as autoridades nacionais estejam relutantes ou sejam incapazes de investigar e processar tais casos. O governo dos Estados Unidos também pode determinar os termos relacionados à proteção dos Direitos Humanos no âmbito de seu auxílio militar à Colômbia, incluindo a exigência de que casos dessa natureza sejam “sujeitos apenas à jurisdição civil” e que os militares cooperem com os pro-

motores em tais situações. À luz da evidência de que essas duas condições não estão sendo cumpridas, o relatório propõe que os EUA suspendam a parcela do apoio militar que está condicionada ao cumprimento, pela Colômbia, dos termos acordados com o país.

Finalmente, o relatório atesta que a Colômbia precisa assegurar que qualquer medida de justiça transicional que seja promulgada como parte de um futuro acordo de paz não negue justiça para as famílias das vítimas em casos de falsos positivos, apresentando uma última recomendação: “Se a Colômbia não traz os mais responsáveis à justiça, o Tribunal Penal Internacional deve abrir uma investigação formal” (Colombia, 2015, versão online, tradução nossa).

Persistência de atores armados não estatais: para além das FARC

No relatório intitulado “*ELN Talks: with the Agenda almost Ready, a Bloody Setback*”, da organização não governamental *Colombia Peace*, são destacados os impasses e limites da agenda envolvendo uma possível negociação entre o ELN e o governo colombiano. Tal discussão insere-se no âmbito da presente preocupação quanto ao desenvolvimento de uma paz mais ampla no país colombiano.

O relatório faz referência a um ataque desferido contra uma coluna militar em Boyacá, no nordeste da Colômbia, próximo à fronteira venezuelana, que afastou as perspectivas de que negociações formais possam ser iniciadas entre o governo colombiano e o grupo guerrilheiro ELN. O líder mais rígido, Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía (pseudônimo “Pablito”), lidera o Domingo Laín, frente do nordeste da Colômbia que representa um terço de todos os combatentes do ELN e foi responsável pelo ataque a uma coluna militar que transportava materiais para as eleições locais.

Relata ainda que ELN é um grupo guerrilheiro fundado, tal como as FARC, em 1964. Enquanto as Farc seriam compostas por cerca de 7.500 - 9.000 membros, o ELN atualmente seria integrado por aproximadamente 1.500 e 2.500 membros, concentrados em quatro áreas distintas do país. Há três anos, em Havana, enquanto as Farc têm participado de negociações formais de paz com o governo colombiano, o ELN ainda não está envolvido em nenhuma negociação.

Segundo o documento, representantes do governo e o ELN têm realizado “conversas informais” em pelo menos seis rodadas de discussões no Equador, mas as negociações formais continuam incertas. Isso se deve, em parte, à insistência do ELN em promover um cessar-fogo bilateral previamente ao início das negociações com o governo. O governo colombiano rejeitou tal proposta e recusou-se a conceder a suspensão das hostilidades, sobretudo aquelas envolvendo o maior desses grupos (as Farc), sob o argumento de que os guerrilheiros se aproveitariam do “período de descanso” para se restabelecer militarmente. Outro provável motivo diz respeito à existência de um processo de tomada de decisão mais lento no ELN, uma vez que os principais líderes do grupo aparentam não ter alcançado um completo consenso acerca dos termos para a paz.

O relatório divulgou ainda informações obtidas pelo site investigativo colombiano *Verdad Abierta*, que publicou um projeto para a agenda de negociação indicando “pontos que estariam presentes nas discussões”. Os seis pontos são:

- (i) Participação da sociedade na construção da paz: deverá ser definido como as comunidades e a sociedade civil irão participar da estruturação da paz;
- (ii) Democracia para a paz: trate-se de uma espécie de diagnóstico participativo, no qual as comunidades definem uma agenda substantiva para atuar com vistas à eliminação da violência local;
- (iii) Transformações para a paz: surgimento de propostas de transformações sociais, o que tornaria possível um clima favorável para a transição da guerrilha à vida civil;
- (iv) Vítimas: a comunidade das vítimas (e não os negociadores de governo) deve definir, de forma participativa, as normas, a justiça, as reparações, as ações para a não repetição e as políticas de memória que caracterizarão o processo;

- (v) Fim do conflito: um problema para o ELN é que as tratativas ocorrem em meio a um cessar-fogo bilateral e não no âmbito do fim do conflito propriamente dito. Deve ser avaliado como esta possibilidade poderia ser articulada com o recurso a um pré-acordo de cessar-fogo com as Farc;
- (vi) Efetivação: ao contrário do processo de paz com as Farc, de caráter mais restrito, este item contemplaria avaliações de desenvolvimentos sociais mais amplas, que serão tornadas públicas.

Esse cenário apresentado pela *Colombia Peace*, embora otimista, não é revelado de forma muito precisa e requer, em alguns dos itens (como transformações sociais e participação da sociedade civil), mais detalhamento sobre os aspectos que envolvem áreas de discordância a respeito da escala das reformas a serem incluídas na agenda. Embora os pontos sejam bastante abrangentes, a ausência de um acordo com as Farc torna difícil negociar tal agenda, uma vez que não são mencionados temas relativos às negociações de Havana, como o desenvolvimento rural, a participação política e a questão das drogas, capazes de contribuir com as vítimas e auxiliar no desarmamento. Também surpreende que não componham a agenda reivindicações apresentadas pelo ELN desde a década de 1980, como a gestão de recursos naturais e o investimento estrangeiro (sobretudo no setor de mineração e energia). De qualquer maneira, para o relatório, o surgimento desses seis pontos indica a possibilidade de condução de negociações com o ELN em breve.

Quem ganha com a paz?

Em seu estudo intitulado *¿Qué ganará Colombia con la paz?*, o coordenador da Organização das Nações Unidas (ONU) na Colômbia, Fabrizio Hochschild, observou que nas áreas mais afetadas pelo conflito as pessoas se revelam incapazes de vislumbrar o processo de paz sendo alcançado no país, enquanto nas grandes cidades (que são também mais afastadas) essa é uma questão de pouca relevância dado que o conflito parece ser mais brando (Pnud, 2014).

Na ocasião da apresentação do documento, Hochschild demonstrou surpresa em face da constatação da elevada quantidade de pessoas resistentes ou indiferentes ao processo de paz em curso, como se pode observar a seguir:

Vejo varias formas de ceticismo frente à paz- afirmou o Coordenador da ONU da Colômbia. Depois de gerações de guerras, alguns já não creem que a paz seja possível, o medo e a desconfiança deixaram raízes muito profundas e dominam a maneira de ver as coisas; também escutei em zonas afetadas pelo conflito que não se atrevem a imaginar uma Colômbia em paz; para outros, sobretudo os que vivem nas grandes cidades, muitos distantes do sofrimento do confronto, a paz simplesmente não importa tanto porque o conflito, graças ao que se alcançou em matéria de segurança nos últimos dez anos, agora parece muito etéreo [...]. Existe ainda uma narrativa segundo a qual um processo de paz, ou o atual processo de paz, não serve a todos os colombianos (Pnud, 2014, versão online, tradução nossa).

Paralelamente, Hochschild reforça a concepção de que é preciso haver a construção da paz de uma forma ampla e abrangente, pois apenas dessa forma seria possível atingir benefícios a todos os cidadãos, como indicado adiante:

A mensagem que queremos transmitir hoje é muito sensível: não sejam céticos ou indiferentes, valorizem mais a paz; atrevam-se a acreditar na paz, porque essa traz benefícios a todos. A paz traz benefícios econômicos e ajuda a atender melhor os problemas estruturais do país como a desigualdade, a marginalização de certas regiões ou debilidades legislativas; nenhum país no mundo que conseguiu sair de um conflito de forma durável deixou de sentir os benefícios da paz (Pnud, 2014, versão online, tradução nossa).

O diretor do *Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto* (Cerac), Jorge Restrepo, afirmou na mesma ocasião que o conflito traz baixo desenvolvimento e que, portanto, é fundamental que a paz seja estabelecida para que o país volte a se desenvolver. A dimi-

nuição da violência e do medo poderia trazer, para a Colômbia, benefícios como um sistema financeiro mais inclusivo, facilitando a entrada dos produtores rurais no mercado internacional (maiores afetados pelos custos da violência) e atraindo, consequentemente, mais investidores. Também haveria, com o estabelecimento da paz, uma aceleração do desenvolvimento, permitindo a duplicação do Produto Interno Bruto (PIB) do país em um lapso de 8,5 anos (em oposição aos 18,5 anos atualmente necessários para que isso ocorra). Além disso, ainda existiriam ganhos na esfera da segurança, já que menos pessoas seriam vítimas da violência – contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade de vida de todos (Pnud, 2014).

Em suma, o estudo aponta que uma Colômbia pacífica na América do Sul traria impactos positivos para a região, principalmente no setor econômico, uma vez que, como mencionado anteriormente, o país seria beneficiado com condições para aprofundar o seu desenvolvimento. Os investimentos no país cresceriam e isso resultaria em um mercado potencialmente mais lucrativo para os países da América do Sul e para economias maduras investirem. Além disso, o acordo ampliaria a estabilidade e segurança, beneficiando uma das regiões mais violentas no mundo.

Reflexões críticas sobre o cenário pós-conflito colombiano

Todos os *policy papers* aqui analisados demonstram uma preocupação em realizar uma análise e em construir uma reflexão sobre o conflito colombiano e suas perspectivas, cada qual a partir de sua interação com o fenômeno observado e com seus interesses específicos. Todos também apresentam recomendações para os grupos envolvidos no conflito.

O relatório da *Brookings* corresponde ao documento que abrange mais amplamente o tema, por discorrer tanto sobre o conflito e como sobre o processo de paz. Entretanto, o estudo realiza um apelo à ampliação da presença dos Estados Unidos no país, algo que pode ser entendido como aspecto problemático para a promoção mais ampla da paz.

O documento da *Rand Corporation*, por sua vez, apresenta as Farc como um grupo que deve ser combatido e revela ressalvas ao abrandamento das penas como parte da política de perdão e reconciliação, promovida dentro do escopo do processo de paz. A partir desse relatório, foi possível identificar o posicionamento dos atores mais conservadores e céticos quanto à negociação com um “grupo guerrilheiro”.

O *policy paper* do *International Crises Group*, por outro lado, realiza uma análise sob o ponto de vista dos Direitos Humanos, chamando a atenção para a importância do cessar-fogo entre as partes envolvidas no conflito e da negociação de aspectos importantes para o processo de paz em curso. Da mesma forma, embora sob um prisma mais específico, o *policy paper* da *Human Rights Watch* aborda a delicada e importante questão dos assassinatos falsos-positivos. Segundo o relatório, qualquer que seja o desfecho do acordo de paz, esse tema não poderá ser ignorado pelo governo colombiano e por suas agências responsáveis. Paralelamente, o relatório da *Colombia Peace* chama a atenção para as possibilidades de um acordo de paz entre o ELN e o governo colombiano.

Finalmente, o estudo publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Pnud/Cerac aponta para os ganhos econômicos e sociais de uma Colômbia livre de conflitos, apresentando uma mensagem otimista quanto à necessidade da sociedade colombiana de voltar a acreditar e a confiar no governo e reforçando a necessidade de se refletir sobre a paz não apenas no âmbito do conflito armado, mas, sobretudo, em reformas sociais e econômicas mais profundas, que reverteriam o espectro da violência estrutural, amplamente presente no país.

Sabe-se que as negociações de paz entre o governo colombiano e as Farc ingressaram em sua fase mais delicada, pois, embora tenham boas perspectivas de sucesso, isso não significa que a paz será de fato alcançada, uma vez que ainda não foi estabelecido um cessar fogo definitivo. Na verdade, mesmo que a cessão das hostilidades seja atingida, esse pode corresponder a um escopo de paz muito limitado.

No entanto, ainda que não haja um cessar-fogo bilateral, nenhuma das partes envolvidas considera abandonar as negociações do acordo de paz, pois este poderá representar o início de uma possível reestruturação do país e beneficiar todos os atores envolvidos, sobretudo aqueles centrais: Farc, governo e sociedade civil. Portanto, percebe-se um ambiente favorável à redução substantiva da violência, embora, para que a paz se estabeleça de fato, seja necessário o cessar-fogo bilateral e definitivo, a fim de resgatar a confiança mútua.

De toda forma, o momento exige cautela de países estrangeiros, sobretudo no que se refere ao envolvimento dos Estados Unidos no conflito interno colombiano por meio do Plano Colômbia. Torna-se, assim, interessante averiguar que as negociações, ainda que com limitações, estejam trazendo algum equilíbrio ao promover a ampla participação das Farc nas diversas pautas da agenda. O grupo, embora debilitado numericamente após os duros golpes sofridos à luz do Plano Colômbia, ainda respira, cada vez menos em função do poder das armas, e cada vez mais por causa do poder de suas ideias políticas – as quais podem adquirir certo peso após um tratado firmado de forma ampla e bem-sucedida. A celebração desse acordo pode contribuir para conduzir o país colombiano ao início da construção de um mínimo denominador comum para o seu mosaico de vozes.

Finalmente, ao se buscar responder à problemática colocada em questão, qual seja o cenário do pós-conflito colombiano enquanto um **projeto “para que” e “para quem”**, entende-se que como sendo evidente que há profundos interesses, sobretudo dos Estados Unidos, em manter acesso privilegiado às informações estratégicas do país colombiano no âmbito da lógica norte-americana da Guerra às Drogas e da Guerra ao Terror.

Por outro lado, o governo colombiano usufrui de uma importante vantagem no sentido material em relação às Farc. Entretanto, é possível delinear que as Farc, na condição de grupo atuante e ainda detentor de uma agenda política, poderá explorar a negociação enquanto **processo** e, assim, barganhar sua agenda com a Colômbia, que, enquanto isso, precisará ganhar fôlego e capital político.

Nessa situação, caso as Farc se mantenham como ator político no país, o grupo tenderá a almejar ser um articulador de agendas urgentes, como reforma jurídica, reforma agrária e reformas socioeconômicas mais profundas no país. Caberá, portanto, à sociedade colombiana identificar no mosaico de vozes o interlocutor da busca pela paz ampla, bem como o representante do imediatismo e oportunismo político e econômico; além disso, caberá à sociedade buscar, ao mesmo tempo, espaço para fugir do binarismo míope representado pelas Farc, de um lado, e pelo governo, de outro. Pensar em paz é, sobretudo, pensar em suas múltiplas vozes e, principalmente, naquelas marginalizadas nesse longo conflito. Quando se trata da Colômbia, a existência de vozes corresponde a um bom início.

Referências bibliográficas

- BRINGING FARC in from the Cold. *Rand Corporation*. 2015. Disponível em: <<http://www.rand.org/blog/2015/10/bringing-farc-in-from-the-cold.html>>. Acesso: 08 dez. 2015.
- BUARQUE, S.C. Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais. Texto para Discussão n. 939, *Ipea*, Brasília, fev.2003.
- COLOMBIA: Top Brass Linked to Extrajudicial Executions: Generals, Colonels Implicated in ‘False Positive’ Killings. *Human Rights Watch*. 2015. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2015/06/24/colombia-top-brass-linked-extrajudicial-executions>>. Acesso: 08 dez. 2015.
- ELN Talks: with the Agenda almost Ready, a Bloody Setback. *Colombia Peace*. Disponível em: <<http://colombiapeace.org/2015/10/27/eln-talks-a-nearly-ready-agenda-and-a-bloody-setback/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- FERREIRA, O. S. *Elos Partidos: Uma nova visão do poder militar no Brasil*. São Paulo: Editora Harbra, 2007.
- FORNAZIERI, A. O que é análise de conjuntura política. In: MARQUES, M.S.; OLIVEIRA, F.R. *Introdução ao Risco Político*. Conceitos, Análises e Problemas. São Paulo: Editora Elsevier, 2014.
- MARQUES, M.S.; OLIVEIRA, F. R. *Introdução ao Risco Político*. Conceitos, Análises e Problemas. São Paulo: Editora Elsevier, 2014.
- ON THINNER ICE: The Final Phase of Colombia’s Peace Talks. *International Crisis Group*, 2015. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/b032-on-thinner-ice-the-final-phase-of-colombia-s-peace-talks.pdf>>. Acesso: 08 dez. 2015.
- PALEO, O. Prospecção do futuro através da construção de cenários. *Think*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 60-66, jul./dez. 2006.
- PIMENTA, M.C.S. *Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos (ZEETI): desafios à Zona de Paz na América do Sul*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), 2016.
- QUÉ GANARÁ Colombia con la Paz? *PNUD*. 10/06/2014. Disponível em: <<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/06/10/-qu-ganar-colombia-con-la-paz-.html>>. Acesso: 20 abr. 2016.
- SOUZA, M. C. Tratado de Paz ou de Rendição? *Sem Diplomacia*. 03 set. /2014. Disponível em: <<http://unesp.br/semdiplomacia/opiniaio/2014/36>>. Acesso: 11 mai. 2016.
- VELASCO e CRUZ, S. Teoria e método na análise de conjuntura. *Educação & Sociedade*, ano XXI, n.150 72, agosto 2000.
- WORKING out Justice with the FARC - a Fork in the Road toward Peace in Colombia. *Brookings*. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015/09/24-farc-colombia-peace-deal-felbabbrown>>. Acesso: 08 dez. 2015.

CAPÍTULO 7. O FIM DA ERA DO PETRÓLEO NOS EUA? ESTRUTURA E CONJUNTURA NO DEBATE DA POLÍTICA ENERGÉTICA DE BARACK H. OBAMA E OS BIOCOMBUSTÍVEIS

Ariel Finguerut*

Introdução

Os biocombustíveis não são uma novidade no debate energético dos EUA. Na medida em que temas como “segurança energética”, “mudanças climáticas”, “crise do petróleo”, “independência energética” perpassam por documentos oficiais e aparecem tanto nos discursos do presidente dos EUA como de deputados, governadores e senadores, o tema torna-se mais politizado e ganha força no debate tanto acadêmico como da opinião pública de forma mais ampla. Diante dos biocombustíveis a discussão torna-se mais ideológica quando o debate passa pelos subsídios, algo que está historicamente relacionado com o setor.

Nas primárias de 2016, tanto do Partido Republicano quanto dos democratas, esse tema aparece e divide os candidatos. Do lado

* Ariel Finguerut é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do Centro Universitário Senac. Pesquisador do IEEI-Unesp e do Projeto Fapesp “Governança global em biocombustíveis”.

dos democratas, Hillary Clinton tem defendido incentivos fiscais para a energia solar e eólica¹. Seu oponente, Bernie Sanders, que se apresenta como “socialdemocrata”, é o único candidato à Casa Branca que defende – tal como já ocorre em países como Irlanda, Austrália, Suécia e Finlândia – taxar a emissão de CO₂². Pelo lado republicano, Donald Trump, candidato oficial do partido após o abandono da disputa dos demais, defende os subsídios à indústria automobilística³, Marco Rubio, da Flórida, defendia os subsídios que o setor sucroalcooleiro⁴ historicamente recebe em seu estado. Ted Cruz, senador do Texas – estado historicamente ligado ao petróleo – fez declarações ambíguas, contudo é possível encontrar falas nas quais ele condena os subsídios aos biocombustíveis⁵. Mesmo assim, Cruz ganhou nas primárias em Iowa, um estado no qual o apoio aos subsídios é quase uma unanimidade.

A posição dos candidatos presidenciais traduz um contexto mais amplo no qual, nos termos de Friedrichs (2013), a discussão que envolve o clima e seus impactos econômicos, sociais, culturais tornou-se híbrida. Não há mais um “clima normal” ou uma “mudança climática normal”⁶. O que mudou não foi nossa forma ou capacidade de responder a essas mudanças, mas sim que estamos passando por uma alteração na dinâmica da relação entre Sociedade e Meio Ambiente. Nos termos de Beck (2015), o que estaria em curso seria uma metamorfose que poderia ser emancipatória ou catastrófica.

¹ Cf. < https://www.hillaryclinton.com/documents/11/Hillary_Clinton_Climate_Change_Fact_Sheet.pdf >. Acesso: 27 fev. 2016.

² Cf. <<http://www.motherjones.com/politics/2015/12/bernie-sanders-climate-plan>>. Acesso: 27 fev. 2016.

³ Cf. <<http://www.detroitnews.com/story/business/autos/2015/08/12/trump-autos/31589899/>>. Acesso: 27 fev. 2016.

⁴ Cf. < <http://www.thedailybeast.com/articles/2015/09/01/rubio-a-spoonful-of-sugar-keeps-the-terrorists-away.html?via=desktop&source=email> >. Acesso: 27 fev. 2016.

⁵ Cf. <http://www.realclearpolitics.com/video/2016/01/31/ted_cruz_ethanol_subsidies_help_lobbyists_and_hurt_farmers_in_iowa.html>. Acesso: 27 fev. 2016.

⁶ Todas as citações em inglês foram traduzidas livremente pelo autor.

O debate contemporâneo dos chamados “sociólogos do clima”⁷ é recebido com desconfiança entre conservadores em geral – mas em especial nos EUA – onde a discussão está longe de um consenso. Autores como o inglês Roger Scruton (2015) ou o americano Arthur Herman (2001) argumentam que o foco no meio ambiente é apenas uma motivação para a esquerda intelectual debater em nova perspectiva um velho tema: o papel do Estado que, em detrimento do indivíduo, ou das forças capitalistas, se apresentaria como a força transformadora e apaziguadora dos problemas ambientais e diante dos riscos de catástrofes climáticas.

A perspectiva defendida por alguns conservadores de retomar ideias e conceitos como o de ciência, de Ocidente, ou de indivíduo é uma estratégia que visa relativizar as conclusões e reclama por mais pesquisa, ganhando assim tempo. Com mais dados ou com outras perspectivas o que os conservadores argumentam é que não se deve atribuir ao Estado o que seria papel do indivíduo. Em outras palavras, por meio do debate sobre mudanças climáticas os conservadores entendem que o alvo da esquerda é repensar, por exemplo, a sociedade de consumo, abrindo para as possibilidades de uma sociedade pós-moderna, cujas mudanças podem ser estruturais e radicais. Os conservadores, em compensação, propõem um novo protagonismo ao indivíduo e repudiam soluções que passam por uma coletividade abstrata. A visão conservadora, contudo, também não é consensual. Muitos atores progressistas podem soar como defensores de uma perspectiva conservadora. Como aponta Herman (2001), Luke (2015) e D’Angelo (2015), permeia a história do capitalismo americano uma busca e um apelo à “vida simples”, pela negação ao consumo e pelo preservacionismo ou conservacionismo total do meio ambiente. Os biocombustíveis, portanto, podem “agradar” e “desagradar” todos os campos ideológicos. Os biocombustíveis podem ser defendidos pelos progressistas como uma alternativa ecológica aos combustíveis fósseis, como podem ser atacados pelos progressistas como uma alternativa que afeta os preços dos alimentos, destrói o meio ambiente e premia uma parte da economia em detrimento de outra.

⁷ Cf. Luke (2015).

Em três séculos de capitalismo movido majoritariamente por combustíveis fósseis, a concentração de CO₂ na atmosfera foi de 280ppmm para 400ppm (dados de 2013 Luke, 2015). A esquerda nesse ponto se apoia nos sociólogos do clima quando esses afirmam que não podemos esperar dos próximos cinquenta anos o que se fez nas últimas cinco décadas. Contudo, muitos preservacionistas veem com desconfiança os biocombustíveis, pois argumentam que poluir menos, ainda é poluir e, muitas vezes, a matéria-prima para produzir biocombustíveis tem grande impacto ambiental. Dos problemas com o solo ao impacto nos preços dos alimentos e o risco que commodities agrícolas tornem-se hegemônicas no PIB diminuiriam a força e o impacto global dos EUA.

Em outras palavras, o argumento é que se os EUA priorizarem os biocombustíveis de 1ª geração (como de milho ou de cana de açúcar) estariam apenas trocando os “barões do petróleo” (no Texas ou no Oriente Médio) pelos “barões dos biocombustíveis” (no cinturão do milho, na Flórida ou na América Latina) e os problemas ambientais, embora diferentes, seguiriam presentes e ameaçariam a sociedade americana em médio e longo prazos. No imaginário desses atores, a mudança climática só será resolvida quando não precisarmos – em definitivo – de combustíveis fósseis. Enquanto queimarmos combustíveis fósseis, teremos o efeito estufa, portanto, a mudança precisa ir à raiz do problema, seria preciso repensar a própria sociedade urbana e a relação entre natureza e cultura nos EUA.

Grupos progressistas como o *Sierra Club* consideram os combustíveis fósseis como um “vício”⁸ a ser superado e apostam em combustíveis alternativos como solução. O EUA “livre da dependência dos combustíveis fósseis” seria uma América em paz com o mundo e, portanto, sem os grandes problemas de ser acusado de “polícia do mundo” ou de se aliar a governos ditatoriais para, em troca, conseguir garantir o petróleo que necessita. Essa perspectiva reverbera com as ideias de políticos como Al Gore, Hillary

Clinton ou mesmo Donald Trump, que veem com simpatia inovações como as trazidas pela alternativa eólica ou solar ou dos carros elétricos de luxo e alto desempenho da Tesla Motors ou os *self-driving cars* em desenvolvimento por organizações como a Google. Em síntese, a ideia é que se a tecnologia conseguir resolver nossos problemas energéticos e ambientais, nós poderemos manter nosso modo de vida.

Com o intuito de organizarmos esse debate, propomos uma breve discussão da política energética da era Obama com destaque para a questão sobre os biocombustíveis. Para fazer esse debate, propomos uma ênfase na análise da conjuntura mostrando qual era seu contexto e destacando como os atores mais ideológicos se posicionam. Com essa discussão acreditamos colaborar para uma pesquisa mais ampla, a de pensar a governança energética e sua relação com a projeção de poder global dos EUA.

O debate conservador sobre Mudança Climática e o Imposto do Carbono de Al Gore a Barack H. Obama

Os meteorologistas tornaram a previsão do clima uma ciência exata
Gilles Lapouge⁹

Em 2010 Obama lançou um pacote de iniciativas para o setor energético. Dentre elas destacamos: a meta para reduzir o consumo de eletricidade em pelo menos 4%, em 49 estados, até 2030. Em parceria com o departamento de defesa, lançou o *Advanced Research Projects Agency-Energy* (Arpa-E) visando fomentar inovações e encontrar soluções no setor de energia. Obama propôs uma **Iniciativa para Eficiência Energética** e, em se tratando especificamente dos biocombustíveis, foram três propostas a destacar: aumentar a produção da tecnologia disponível, investir na tecnologia de 2ª Geração (biomassa e celulose) e criar um Grupo de Trabalho Federal.

⁸ Cf. < <http://www.sierraclub.org/data-viz/fossil-fuel-disasters/#oil> >. Acesso: 27 fev. 2016.

⁹ Cf. artigo em < <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,um-mundo-sem-neve-nem-flores,10000015255> >. Acesso: 29 fev. 2016.

As propostas de diminuir a emissão de CO₂ e o debate sobre Mudanças Climáticas - num primeiro momento – produziram um debate mais intenso no início do governo Obama, que propunha uma força estatal mobilizando várias agências federais para criar uma estratégia nacional de captura e armazenamento do CO₂¹⁰. Mostrava-se disposto a dar mais poder às agências de regulação ambiental chegando a propor uma nova Agência de Proteção Ambiental específica e totalmente voltada para o combate aos gases do Efeito Estufa. Todas essas iniciativas custariam ao Estado até 80 bilhões de dólares¹¹. A reação imediata foi uma retomada das discussões sobre Mudança Climática, suas causas, suas consequências e formas de enfrentá-la.

A discussão sobre Mudanças Climáticas envolve tanto um debate na comunidade científica como repercute nas políticas públicas e na opinião pública que se posiciona e tem suas percepções em se tratando de política energética contemporânea dos EUA. Mobilizando o lado conservador tivemos a volta ao debate que marcou o final dos anos Clinton (1997-2001).

Entre os conservadores encontramos argumentos que afirmam serem os próprios combustíveis fósseis – ou mesmo alternativas controversas como a energia nuclear – a melhor alternativa em termos de eficiência energética, competitividade econômica ou mesmo em termos de redução dos níveis de poluição. Muitos conservadores aprovaram quando o cientista James Lovelock – autor popular de teorias da Nova Era – reconheceu em 2004 a energia nuclear como a mais “limpa” e, portanto, a mais viável para o futuro humano¹². Grupos como o *Clearpath Foundation* seguem exatamente essa linha, defendendo que o mais eficiente e o mais viável não é exatamente uma revolução energética, mas apenas usar com eficiência o que já temos como recurso e como tecnologias disponíveis.

Outros grupos conservadores discutem o próprio conceito de Mudança Climática, suas implicações, causas, efeitos e consequências. O *Heartland Institute* foi um dos pioneiros (ainda nos anos de 1980) a questionar o nascente *establishment* científico sobre mudanças climáticas e seu principal argumento a partir do final dos anos 90 passou a ser questionar a metodologia desses trabalhos. Think Thanks¹³ como o *Heartland* passaram a produzir seus próprios dados alimentados por pesquisas alternativas financiando seus próprios intelectuais. O dinamarquês Bjørn Lomborg¹⁴, um cético em relação ao debate, talvez seja o mais famoso entre esses intelectuais que questionam a metodologia e propõem resultados alternativos.

O debate sobre as Mudanças Climáticas ocorre com maior ou menor intensidade desde o limiar do século XXI e podemos sistematizar as posições conservadoras em três grandes grupos: os negacionistas; os céticos; os alarmistas.

Os alarmistas muitas vezes são assim classificados pelos conservadores quando o termo se refere aos intelectuais de esquerda que argumentaram que o mundo está entrando numa grande desordem internacional e que o capitalismo ao destruir o meio ambiente e o clima do planeta é o único, senão, o principal culpado. Autores como o ex-vice-presidente Al Gore (2006) Naomi Klein (2015), Elizabeth Kolbert (2015) são alvos fáceis de autores como Herman (1997) que os coloca numa tradição ampla e antiga das ciências sociais europeias, fundamentalmente anticapitalista, que tenta reinventar velhas teses de esquerda que propõem limitar o crescimento econômico e punir os mais ricos apostando que o capitalismo estaria comprometendo a própria existência humana enquanto espécie. Herman fala em “ecopessimismo”. Como já mostramos em outro trabalho, Finguerut (2014), a ideia de ecopessimismo traduz uma visão mais ampla para o capitalismo e para os EUA. Trata-se de

¹⁰ Trata-se um projeto de engenharia que captura o CO₂ e o armazena ou o neutraliza evitando assim que ele chegue até a camada de ozônio.

¹¹ Cf. dados disponíveis em < <https://www.whitehouse.gov/energy/climate-change> >

¹² Cf. artigo em < <http://www.jameslovelock.org/page11.html> >. Acesso: 27 fev. 2016.

¹³ Entre eles destacamos: Americans for a Clean Energy, The United States Energy Association, CO₂ Science, além dos já citados Heartland Institute e Clear Path Foundation.

¹⁴ Cf. seu site < <http://www.lomborg.com/> >. Acesso: 23 fev. 2016.

um movimento com raízes históricas europeias surgidas no começo do século XX e que se sustenta em cinco características: uma visão pessimista da história, um pessimismo cultural, medo da tecnologia, temor de consequências degenerativas e falta de confiança.

Os negacionistas, podemos dizer, foram os pioneiros a responder, desde meados dos anos de 1970, à esquerda ambientalista. Esses intelectuais conservadores argumentavam que os combustíveis fósseis não eram o principal culpado ou que sequer tinham alguma relação com o que chamavam de mudanças climáticas. A estratégia dessa negação era evitar regulações e manter o mercado energético aberto aos interesses das grandes corporações de petróleo. De forma mais ampla, os negadores defendiam uma perspectiva conservadora na medida em que priorizavam a manutenção de um modo de vida capitalista de alto consumo e acreditavam que o Estado deveria manter-se distante da regulação e da economia como um todo.

Com o avanço da complexidade do debate, simplesmente negar a Mudança Climática, ou tentar gerar confusão – como argumentar que o planeta estaria esfriando e não esquentando, ou que o aumento do CO₂ na atmosfera poderia ser algo positivo e não uma ameaça¹⁵ etc. – perdeu eficácia e a estratégia passou a ser fomentar o pensamento cético – algo presente no meio científico por definição – propondo evitar conclusões ou mesmo grandes teorias, mantendo debate em modo ativo mas também evitando políticas punitivas.

O melhor exemplo de uma política punitiva seria o imposto de carbono que sempre teve grandes resistências nos EUA, apesar de funcionar em estados importantes como na Califórnia¹⁶. Há também forte resistência às ideias e um questionamento aos consensos produzidos em convenções internacionais. Relatórios

como Nosso Futuro Comum¹⁷ (1987) produzido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou o Protocolo de Kyoto (1997) e as Conferências do Clima promovidas pelas Nações Unidas (ONU) são exemplos de uma posição de antagonismo entre o debate sobre a governança energética dos EUA diante da Sociedade Internacional e das Organizações Políticas Internacionais. O isolamento ou o debate independente nos EUA em boa medida é fruto e é alimentado pela atuação dos Think Thanks (TT) em geral, mas em especial dos grupos conservadores que são hegemônicos no pós-Guerra Fria. Nesse quadro, TTs como o *Heartland Institute* tentam fazer esse papel, muitas vezes em ressonância ou buscando criar um consenso conservador anti Mudanças Climáticas com outros TTs mais estabelecidos, seja do espectro conservador como o *American Enterprise Institute*, *Heritage Foundation* e o *Claremont Institute* ou com os libertários, especialmente o *Cato Institute* e o *Americans for Tax Reform*, ou mesmo com maior dificuldade, os de perfil centro-liberal *Brookings* e *Wilson Center*¹⁸. No debate sobre o CO₂ as estratégias são também de tentar criar consensos (pró ou anti), uma vez que há negociações lideradas pela administração Obama que propõem regular e negociar uma queda na emissão de CO₂. O debate não avançou nos anos Obama, o que não deixa de ser um dado para discutirmos o papel dos Think Thanks no processo decisório e na Opinião Pública dos EUA.

Governo Obama (2009 – 2016): a conjuntura do debate energético

A política enérgica de Obama pautou-se desde seu princípio por uma linha política que podemos apresentar como tendo foco na qualidade da energia e busca e fomento de possíveis alternativas para uma transição de uma economia de hipercarbono para

¹⁵ Cf., por exemplo, o livro de Donn Dears, do Heartland Institute: *Nothing to Fear*. Critical Thinking Press. 2015.

¹⁶ Cf. discussão do caso da Califórnia (com foco nos anos 2012/13): <http://www.edf.org/sites/default/files/content/ca-cap-and-trade_1yr_22_web.pdf>. Acesso: 05 mar. 2016.

¹⁷ Disponível em <<http://www.unu.org.br/rio20/documentos/>> Acesso: 03 mar. 2015.

¹⁸ Sobre como os Think Thanks se articulam e trabalham em conjunto, CF. Finguerut (2014).

uma economia/sociedade pós-carbono. Nesse ponto, dois foram os principais desafios: o primeiro deles é pensar o que fazer com o CO₂ e o segundo é encontrar uma fonte de energia renovável capaz de atender às demandas e às complexidades de uma economia como a dos EUA. Em síntese, a conjuntura que analisamos aqui é a seguinte:

Tabela 1 – Resumo da conjuntura sobre Governança energética do governo Barack H. Obama

Ano Base	Marco Histórico e Proposta do Governo	Resumo do Desdobramento
2008	<i>Climate Security Act</i> e o <i>Clean Air Act</i> .	Sem apresentar uma ruptura com uma proposta da administração George W. Bush, o debate se polariza.
2009	Obama se compromete a reduzir em 17% (tomando como parâmetro o ano de 2005) a emissão de CO ₂ até 2020.	Conservadores e libertários se unem contra Obama.
2010	A administração lança o <i>Advanced Research Projects Agency-Energy</i> .	O debate sobre Mudanças Climáticas se enfraquece e o tema da Independência energética volta a ganhar força.
2010-2012	<i>All-of-the-Above Energy Strategy</i> .	Apesar de retomar a estratégia do Governo George W. Bush, a base republicana se divide.
2014	Obama propõe 30% de corte na emissão de CO ₂ em usinas e fábricas.	O tema volta aos patamares de polarização de 2008/2009.
2014/15	Ano mais quente da história (considerando o intervalo de tempo com medição meteorológica).	Out/15 – Quinze senadores Republicanos assinam documento afirmando a responsabilidade humana nas mudanças Climáticas.

2016	Primárias para sucessão presidencial.	Do lado Republicano, candidatos conservadores (Cruz, Rubio, Carson) demonstram ceticismo ou negacionismo diante do debate das Mudanças Climáticas. Ted Cruz timidamente declara ser contra subsídios aos biocombustíveis. Do lado democrata, Hillary Clinton demonstra entusiasmo com a energia solar e Bernie Sanders defende o imposto do carbono. Ambos apoiam subsídios aos biocombustíveis.
------	---------------------------------------	--

Fonte: Criação do autor.

Autores como Murphy (2015) argumentam que essa transição na estrutura econômica pode ser arriscada uma vez que a retórica do “pós-carbono” pode facilmente levar a uma alternativa que mantém a poluição e, ao invés de ser “de baixo carbono”, produziria uma distopia, um capitalismo catastrófico nos termos de Beck (2015). Nos termos de Murphy (2015, p. 321), hoje temos muitas pesquisas que falam em termos de “pós-carbono”, alimentando uma retórica de “pós-carbono”, contudo, isso tudo ainda é distante de sermos de fato uma sociedade “pós-carbono”.

Em outras palavras, pesquisar ou mesmo propor pesquisas sobre eliminação do CO₂ não é por si suficiente. Desigualdades e diferenças regionais travam facilmente uma proposta nacional e uma eventual redução em absoluto e geral por parte dos EUA, que afetaria sua posição de poder e a própria hegemonia no mundo, o que facilmente une todos os espectros ideológicos em sua oposição.

Nesse sentido, a política energética de Obama tornou-se mais administrativa do que eventualmente progressista ou mesmo proativa diante do debate global sobre governança energética e mudanças climáticas. Na busca por solução para a emissão de CO₂ e de fontes de energia limpas e mais baratas, Obama prefere deixar todas as possibilidades em aberto, sendo mais fácil man-

ter assim o status quo em curto prazo. Pensar estrategicamente a posição dos EUA na governança energética exigiria agir hoje pensando em longo prazo, o que resultaria em colher no presente frutos impopulares ao seu governo.

“Forget Climate Change!” - O debate sobre Independência e Segurança Climática

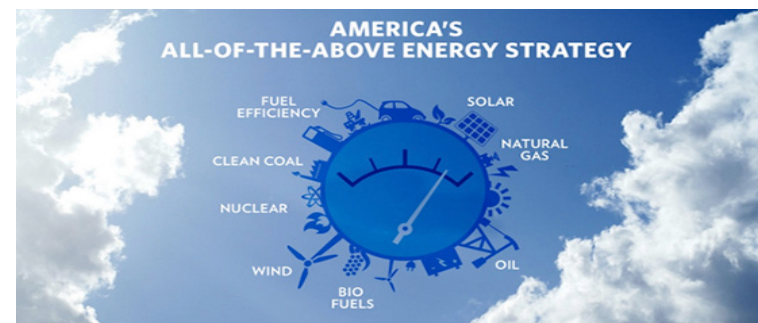
A discussão sobre as Mudanças Climáticas nos leva a outro debate importante de conjuntura que é a ideia de Independência Energética e de Segurança Energética. O próprio governo dos EUA recorrentemente se utiliza desses termos como uma meta para sua política energética.

A ideia de limitar e criar um mercado para lidar com as emissões de CO₂ para alguns está relacionada à ideia de gerar uma economia de baixo carbono, porém para outros é apenas uma forma de punir as pessoas e criar novos mercados e possibilidades de ganhos para empresas poluidoras¹⁹. Contudo, na conjuntura da era Obama, a retórica de uma transição para tal economia abre espaço para discursos que buscam o contrário, uma economia em crescimento, sustentada majoritariamente em combustíveis fósseis e que resulta numa economia de hipercarbono. Em outras palavras, numa economia como a americana, cuja infraestrutura depende do carbono, é mais fácil seguir uma “trajetória dependente” do que de fato resolver o problema e concretizar uma mudança de grande impacto econômico, social e cultural.

É interessante notarmos como, na conjuntura de 2010 para 2012, diante da busca pela reeleição de Obama, o discurso energético mudou. Nesse momento (2010-12), a administração colocou em segundo plano a discussão sobre CO₂ e as Mudanças Climáticas e passou a priorizar o debate sobre “segurança energética” e “independência energética”. Foi nesse contexto que surgiu a *All-of-the-Above Energy Strategy*.

¹⁹ Cf., por exemplo, debate de perspectiva liberal, crítico à ideia de “cap and trade” como solução para o problema com as emissões de CO₂. < <https://www.youtube.com/watch?v=oR3ELe4qPAU> > Acesso: 03 mar. 2016.

Imagem 1 – “All of the above energy strategy”



Fonte: Obama Administration Record on an All-of-the-Above Energy Strategy²⁰ (2012).

Um das críticas mais contundentes à ideia de diversificação das possibilidades de fontes energéticas para a economia americana surgiu de autores conservadores que pensam a posição militar e estratégica dos EUA no mundo. Max Boot (2016), pesquisador do *Council on Foreign Relations*, argumenta que os EUA da era Obama sofre de um complexo que, de tempos em tempos, afeta as grandes potências – querer liderar sem ser a “polícia do mundo”. Em suas palavras: “Presidentes dos EUA por décadas têm recusado qualquer desejo de ser “a polícia do mundo”, mesmo quando eles agem basicamente como a própria definição de “polícia do mundo” (Boot, 2016, p. 01).

Um ponto central é notarmos na história da política externa dos EUA, como nos mostra Herring (2011), que ser polícia do mundo faz parte da ascensão dos Estados Unidos como superpotência. Da Doutrina Monroe de Theodore Roosevelt à criação do Comando Central no contexto da Doutrina Carter para lidar militarmente com o Oriente Médio, há um elemento que Boot (2016)

²⁰ Cf. Relatório em < https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/clean_energy_record.pdf >. Acesso: 24 fev. 2016.

classifica como de “segurança básica” que é inseparável da ideia de hegemonia. Da segurança básica (garantir o abastecimento, proteger territórios, manter uma infraestrutura funcionando etc.) à ideia de “ganhar mentes e almas”, como recorrentemente aparece nos discursos presidenciais desde a Guerra Fria, há um preço necessário que é o fardo de “polícia do mundo”.

No caso de Barack Obama, como já mostramos, há mudanças estratégicas e de direcionamento de política externa²¹, que muitas vezes geram a sensação de *vacuum*. Isso se aplica à posição estratégica dos EUA no Oriente Médio, aos temas da agenda global (combate à pobreza, refugiados, Direitos Humanos etc.) e se revela também na governança energética. Como bem sintetiza Boot (2016, p. 4): “se você deixar um vácuo, ele será preenchido”.

O *All-of-the-Above Energy Strategy* é esse vácuo no qual os EUA de Obama não quer “ser a polícia do mundo” e ter quer responder e intervir em outros países e regiões do mundo – construindo e zelando por uma ordem internacional – mas também não deixa de reclamar o status de superpotência²². No debate energético, o governo Obama não quer manter-se como “dependente dos combustíveis fósseis”, mas também não consegue consenso para uma transição para uma economia “pós-carbono”.

Entre estratégias específicas de combate às Mudanças Climáticas – que fortaleceriam agências como a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA, em inglês) e que afetariam diretamente os interesses de grandes empresas e também o próprio modo de vida da sociedade americana, Obama preferiu manter a retórica, mas com uma posição política restrita à manutenção do status quo administrativo. Ao propor uma estratégia de “*all the above*” para os recursos energéticos está, em outras palavras, anunciando o *vacuum*. Não se trata, vale destacar, de uma novidade, como veremos, seu antecessor, George W. Bush, tinha uma

política semelhante, o *Energy Policy Act*, uma espécie de estratégia de “*all the above*” do partido Republicano.

Conservadores e libertários: o que fazer com os subsídios na Política Energética nos EUA?

Não é algo popular de se dizer, mas se estamos falando globalmente aqui, e os EUA é uma grande parte disso também, nós realmente temos que nos livrar totalmente dos subsídios à energia. O Fundo Monetário Internacional apresentou um relatório em 2014, dizendo que os subsídios para a energia de todos os tipos totalizaram mais de US\$ 1,2 trilhões.

Charles K. Ebinger ²³

Por definição, é interessante notarmos que o argumento libertário nesse debate sobre a política energética dos EUA é o que mais bem poderia ser definido como um argumento conservador. Para os libertários, só haveria razão para mudar a matriz energética – ou em outros termos, de uma economia de carbono para uma economia pós-carbono – se ela deixar de atender às expectativas do presente. Mudar o presente com base numa expectativa seria imprudente; uma vez que, nos termos de Knappenberger, Murphy e Michaels (2015), “não há seguro contra o futuro”.

Nessa linha argumentativa, a emissão de CO₂ tem um custo (econômico, mas também social) futuro, isso não necessariamente é questionado, contudo o ponto central é argumentar que um novo imposto – como um imposto federal para punir a emissão de CO₂ – é sustentado em previsões que para esses autores são arbitrárias e pouco factíveis²⁴.

²¹ Cf. Demant e Finguerut (2015).

²² Cf. primeiros 10 minutos do Discurso do Estado da União, 2016, disponível em < <http://www.foxnews.com/live-coverage/state-union-address-2016> > Acessado em 05/03/2016.

²³ Cf. fala do autor em evento do *Brookings Institution*, out.2015. Disponível transcrição em < <http://www.brookings.edu/events/2015/10/22-future-renewable-energy> >. Acesso: 29 fev. 2016.

²⁴ Cf., por exemplo, debate em < <http://www.cato.org/publications/working-paper/case-against-carbon-tax> >. Acesso: 29 fev. 2016.

Os autores aqui analisados da Cato Institute²⁵ argumentam que os governos progressistas como o de Barack Obama acabam por construir certezas sobre o aquecimento global ou sobre as Mudanças Climáticas que são no mínimo questionáveis, uma vez que, a partir dessas “certezas” vindas do futuro, são propostas políticas públicas no presente, as quais geram uma governança que avalliam como pouco ou nada prudentes.

A resposta libertária aponta que Obama aposta no Estado como solução para lidar ou combater (ou no limite, suavizar) os efeitos das mudanças climáticas. Assim, se alimenta a tese de que a conjuntura é de risco e de urgência, logo, “o governo precisa ser agressivo” e intervencionista. Quando Obama propõe cortar a emissão de CO₂ ou quando discute um imposto sobre o carbono estaria agindo somente guiado por uma lógica intervencionista apenas instrumentalizada pelo alarmismo dos ambientalistas.

Para pesquisadores do *American For Tax Reform (ATM)*, *Think Tank* de perfil libertário liderado por Grover Norquist²⁶, o debate sobre Mudanças Climáticas e imposto do carbono segue padrões e é construído a partir de dados do “mundo todo”, e em se tratando dos EUA os parâmetros deveriam ser domésticos. O ATM é talvez uma das vozes mais enfáticas contra os subsídios ao etanol²⁷ (bem como contra a mistura com a gasolina²⁸). Argumentam que os biocombustíveis perdem da gasolina em eficiência e que ao receberem

subsídios estariam comprometendo o preço de outras variáveis (como a terra e o próprio milho como alimento)²⁹.

Já na discussão da *Heritage Foundation*, um Think Tank muito mais conservador do que libertário, o diagnóstico da discussão sobre os impactos e efeitos do *Climate Security Act* e do *Clean Air Act*³⁰ da administração Obama, de 2008, é que a iniciativa federal resultaria em desemprego de meio milhão de pessoas e uma perda de 155 bilhões de dólares do PIB americano. O pesquisador Jack Spencer³¹ argumenta, por exemplo, que a melhor alternativa energética para os EUA, sem subsídio, seria a nuclear. Sua linha argumentativa enfatiza que não caberia ao governo decidir como os EUA produzem energia. Cita como exemplo o caso do estado de Vermont que tem 72,5% de sua energia de fonte nuclear.

A forte retórica conservadora anti subsídios, contudo, não se aplica da mesma forma ao debate sobre os combustíveis fósseis. Segundo relatório de 2015 do Fundo Monetário Internacional³², ao discutir os subsídios globais à energia afirma que os combustíveis fósseis recebem subsídios da ordem de 5,3 trilhões de dólares por ano. Só nos EUA seria da ordem de 700 bilhões por ano³³. No caso do Cato Institute não encontramos qualquer discussão específica sobre o relatório do FMI. No caso da Heritage Foundation e do ATM não há qualquer debate sobre os impactos (positivos ou negativos) do subsídio às fontes fósseis de energia.

²⁵ Para este artigo, são analisados os “working papers” dos especialistas em política energética da Cato Institute. Cf. em < <http://www.cato.org/research/energy-environment> >. Acesso: 29 fev. 2016.

²⁶ Um dos principais articuladores e estrategistas eleitorais do conservadorismo americano pensado como uma aliança ampla e eleitoral entre Libertários, Conservadores e Religiosos. Para uma discussão mais detalhada cf. Finguerut (2014).

²⁷ Cf., por exemplo, lista “top 10” contra biocombustíveis em < <http://www.atr.org/top-pitfalls-ethanol-mandate-a8084> >. Acesso: 05 mar. 2014.

²⁸ Cf. < <http://www.atr.org/top-pitfalls-ethanol-mandate-a8084> >. Acesso: 29 jan. 2016.

²⁹ O debate é antigo, conferir artigo de 2011, em < <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/jun/01/biofuels-driving-food-prices-higher> >. Acesso: 29 fev. 2016.

³⁰ Que propunha cortar e diminuir a emissão de CO₂.

³¹ Cf. em < <http://dailysignal.com/2015/01/30/progress-made-nuclear-waste-management/> >. Acesso: 03 fev. 2016.

³² Cf. relatório em < <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42940.0> >. Acesso: 29 fev. 2016.

³³ Segundo relatório do FMI, a China é que mais subsidia combustíveis fósseis, na ordem de 2,3 trilhões de dólares por ano. Na União Europeia o subsídio é da ordem de 330 bilhões de dólares/ ano.

O Argumento Progressista - “If not biofuels, then what?”

O combustível do futuro não virá dos campos de petróleo, mas sim de campos cheios de mato.

Henry Ford, 1925³⁴

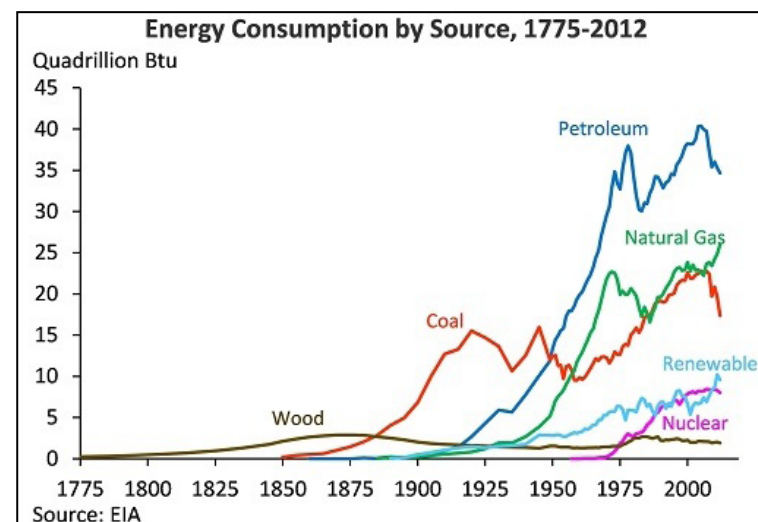
Setores progressistas argumentam no debate energético que o Estado precisa ser agressivo para enfrentar as mudanças climáticas e, ao mesmo tempo, não sugerem abrir mão da “independência energética”, um termo ambíguo que muitas vezes remete a uma retórica nacionalista, mas que deixa claro a manutenção do status quo da projeção de poder dos EUA.

Autores como Donald Marron e Eric Toder do *Urban Institute*³⁵ ou Adele Morris³⁶ do *Brookings Institution* argumentam desde 2013 pela aplicação do “consenso científico”, ou seja, para que os EUA de fato combatam as mudanças climáticas, defendem que é preciso reduzir as emissões e ter um imposto para o carbono. Fala-se do custo social do carbono cujo impacto seria global. Dessa forma haveria tanto um controle de dano como uma perspectiva de médio prazo de evitar que a temperatura suba, o que manteria a mudança climática sob controle.

Nessa perspectiva progressista, a conjuntura política energética de Obama é bem vista e a ideia de uma “*The All-of-the-Above Energy Strategy*” soa como um campo aberto de possibilidades. Essa estratégia manteria abertas todas as possibilidades e conservaria o governo como um ator central. Em documento de 2014, Obama enfatiza que os EUA precisam “olhar para o futuro” ao mesmo tempo que aprova a independência energética dos Estados Unidos que estaria com maior produção de petróleo e outros recursos fósseis sem deixar de investir em fontes alternativas como a eólica

e a solar. Como mostra o gráfico abaixo, a política energética de Obama investe em fontes alternativas (como biocombustíveis e gás natural) sem, contudo, propor uma ruptura ou transição do alto consumo de combustíveis fósseis (petróleo e carvão).

Gráfico 1- Consumo por matriz energética nos EUA entre 1775 – 2012.



Fonte: Resumo de Relatório da Casa Branca de 29/04/2014, disponível em < <https://www.whitehouse.gov/blog/2014/05/29/new-report-all-above-energy-strategy-path-sustainable-economic-growth> >

A política de *All-of-the-Above* parece, contudo, agradar mais aos setores das novas fontes energéticas do que ao setor tradicional. A discussão sobre biocombustíveis tem estreita relação com essa posição.

Os biocombustíveis nos EUA enfrentam – desde o início de sua produção nos anos de 1970 – dilemas de **curso prazo**, como o preço, a demanda, a distribuição; e desafios de **longo prazo**, como os impactos ambientais, os limites da produção e o impacto em outras cadeias produtivas.

³⁴ Apud Kovarik (2013, p. 14).

³⁵ Cf. discussão dos autores em: < <http://www.urban.org/research/publication/carbon-taxes-and-corporate-tax-reform> > acesso: 29 fev. 2016.

³⁶ Cf. discussão da autora em < <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/05/22-carbon-tax-in-broader-us-fiscal-reform-morris> >. Acesso: 29 fev. 2016.

A era Obama (2009- 2016), apesar das oscilações, coincide com um bom momento para os biocombustíveis, pois eles ganharam força como uma alternativa aos combustíveis fósseis, especialmente num contexto no qual a discussão sobre mudanças climáticas, biodiversidade, sustentabilidade passou a influenciar a política energética dos EUA. Em síntese, a produção em termos agrícolas está mais otimizada e, em se tratando da produção de combustível, o discurso e as possibilidades tendem a ser otimistas. A possibilidade de uma produção de etanol de segunda geração como veremos, alimenta essa perspectiva otimista.

Historicamente apresentados como “combustível do futuro”, os biocombustíveis compõem o imaginário dos grandes empreendedores da história do capitalismo americano como Henry Ford e Alexander Graham Bell³⁷, que eram entusiastas da ideia de um combustível de fonte renovável. Outro ponto interessante é que os biocombustíveis ganham novo fôlego sempre que há uma crise com o mercado de petróleo. Desde o primeiro choque em 1973, quando o barril passou de US\$ 2,2 para 8,65, em janeiro 1974, chegando a US\$ 34,5 em 1979, até a conjuntura atual com os preços em queda, há estreita relação com a posição estratégica dos biocombustíveis e com o “humor” dos investidores do setor. Esse contexto está diretamente relacionado à primeira geração de produção dos biocombustíveis (de milho). Sempre que a opinião pública se mobiliza diante dos riscos de uma dependência total do petróleo do Oriente Médio, o mercado de biocombustíveis parece responder na mesma dinâmica.

A produção de biocombustíveis de milho sempre precisou de subsídio. Esse é um ponto que polariza a discussão. Enquanto autores libertários dirão que se os biocombustíveis são a “energia do futuro”, então eles serão viáveis apenas quando forem economicamente viáveis, logo, sem subsídios. Já para os progressistas, e mesmo para alguns conservadores, o argumento é que justamente, “por serem a fonte energética do futuro”, o setor precisa de apoio e, portanto, de subsídios para assim se concretizar em médio e longo prazo.

³⁷ Cf. discussão de Kovarik, Bill. *History of Biofuels*, cap.1, in: *Biofuels Crops: Production, Physiology and Genetics*, CABI, 2013.

No governo do democrata Jimmy Carter (1977-1981), a aposta nos biocombustíveis como “energia do futuro” se misturou à tese da “independência energética”. Como nos mostra Kovarik (2013), Carter, ao mesmo tempo que apostava nos biocombustíveis, tinha sua própria Doutrina que estrategicamente propunha defender os interesses dos EUA no Golfo Pérsico com foco no petróleo da região. No campo dos biocombustíveis, como nos mostra Kovarik (2013), Carter, em 1980, propunha um subsídio de US\$ 0,54 por galão produzido de etanol³⁸. E a proibição do aditivo conhecido como TEL³⁹ também tornou o etanol de milho estrategicamente mais valorizado.

A preocupação com a octanagem da gasolina e seu efeito ambiental ironicamente levou um governo conservador como o de Ronald Reagan e seu sucessor George H. W. Bush a fortalecerem uma agência de regulação ambiental, a *US Environmental Protection Agency* (EPA em Inglês⁴⁰). O governo Bush (1989-1993), sob responsabilidade da EPA, propunha soluções para a poluição do ar. Nesse intuito ganhou força o *Clean Air Act*, que defendia entre outras medidas melhorar a qualidade da gasolina⁴¹. Com apoio da EPA, os biocombustíveis – principalmente o etanol de milho – ganharam destaque, tanto como uma alternativa ao petróleo, como na forma de um nicho estratégico que poderia em médio prazo ser uma solução para as mudanças climáticas e para a poluição do ar nos EUA.

Na visão da EPA, tanto taxar o CO₂, pensando em “taxar a poluição, não os lucros⁴²”, como subsidiar a produção do biocombustível de milho, se alinhariam numa estratégia de transição dos EUA para uma governança energética com os desafios do novo

³⁸ Cf. Kovarik, p. 145, 2013. Um galão equivale aproximadamente 3.7 litros.

³⁹ Sigla em inglês para Tetra-etil-chumbo ou em português Chumbo Tetra Etila.

⁴⁰ Em português: Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos

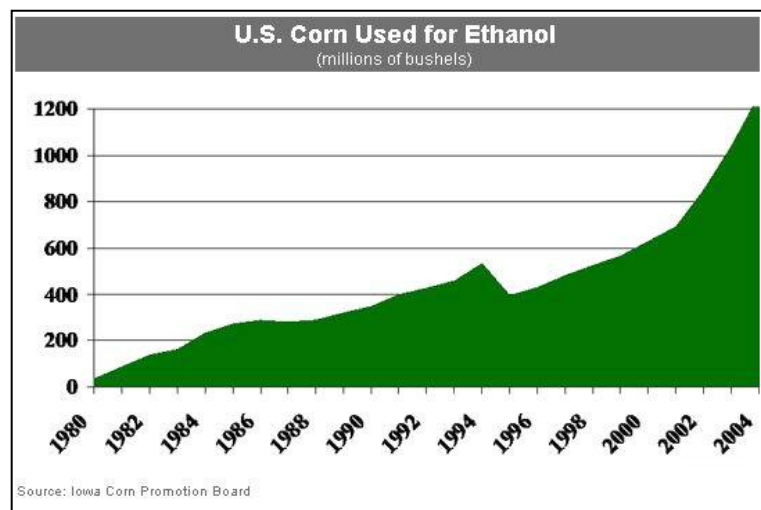
⁴¹ A EPA proibiu, por exemplo, o uso do MTBE, sigla em inglês para Éter metil-terc-butil, que era usado na gasolina e extremamente poluente.

⁴² Cf. debate de 2012 no AEI, disponível em < <http://www.aei.org/events/carbon-taxes-practicalities-and-prospects/> >

século, que ao mesmo tempo seria um “século americano”, mas também seria um século “pós-carbono”.

A postura da EPA, com apoio dos governos Bush e Clinton, foi central para que as primeiras usinas de etanol de milho ganhassem viabilidade. A pioneira foi a empresa POET⁴³, que, em 1987, viabilizou a primeira usina do setor em Dakota do Sul. Os produtores contavam com o subsídio de US\$ 0,20 por galão. E durante décadas o governo misturava o álcool de milho com a gasolina (na proporção de 10%) e o milho passou a ser a maior plantação agrícola dos EUA – na ordem de 37 milhões de acres em oito estados. Desse universo agrícola do milho, segundo Kemp (2015), 30% é para a produção de etanol. O consumo de milho para produzir etanol teve grande impulso nos anos de 1990, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Milho para Biocombustível



Fonte: < <http://www.iowacorn.org/en/ethanol/infographics/> >. Acesso: 29 fev. 2015.

⁴³ Cf. história da empresa em < <http://vitalbypoet.com/stories/ethanol-pioneers> >. Acesso: 01 mar. 2016.

Se olharmos com mais atenção para os últimos 14 anos, perceberemos como o resultado desse incentivo aumentou a produção:

Tabela 2 – O aumento da produção de etanol de milho dos EUA entre 2002 e 2012

Ano	Produção (Biocombustível de Milho)
2002	2 bilhões de galões
2005	4 bi.
2008	8 bi.
2012	14 bi.

Fonte: *Renewable Fuels Association* (2016)

Segundo dados oficiais⁴⁴ de 2014, os EUA consumiram 6,97 bilhões de barris de produtos petrolíferos contra apenas 340 milhões de barris de produtos derivados de biocombustíveis. Dessa forma, cria-se um ciclo que se torna difícil de romper com os subsídios. A POET, a pioneira do setor, saltou para 28 usinas em 2014.

Mesmo com negociações frequentes e com interferências de ciclos políticos, a produção de etanol de milho está consolidada como parte da matriz energética dos EUA e seu impacto para a governança energética deve ser considerado.

O futuro chegou: etanol de celulose

A celulose é o material orgânico mais abundante do planeta e segundo Kemp (2015) os biocombustíveis feitos a partir de celulose poderiam até 2030, junto com o etanol de milho, tornar os EUA totalmente independentes do petróleo. O etanol de celulose também representaria, segundo Kemp (2015), a possibilidade de reduzir em 85% a emissão de CO₂. A promessa de reduzir emissões de CO₂ além da possibilidade de “independência energética” e de

⁴⁴ Cf. U.S Energy Information Administration. Disponível em < <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.cfm?id=33&t=6> >. Acesso: 02 mar. 2016.

ter riscos econômicos menores com maiores ganhos sociais mobilizou a opinião pública a favor de investimentos nesse setor. Como nos mostra Kovarik (2013), a maior divulgação das possibilidades tecnológicas de produção de biocombustível de celulose impacta positivamente no eleitorado que se identifica como “democrata”.

Em 2005 a EPA propôs o *Renewable Fuel Standard Program* (RFS), uma iniciativa dentro do *Energy Policy Act*, na qual o governo George W. Bush propunha buscar investimentos e fomentar pesquisas em várias fontes e alternativas energéticas, sem excluir modelos tradicionais como petróleo e energia nuclear. O RFS foi o primeiro grande impulso ao etanol de celulose.

Nesse contexto, várias fontes alternativas, ainda inviáveis em grande escala como o uso das marés para produzir energia ou o etanol de celulose, receberam empréstimos e foram incluídas em projetos de subsídios⁴⁵. Em 2007, ocorreu novo impulso com o *Energy Independence and Security Act / Renewable Fuels, Consumer Protection, and Energy Efficiency Act*⁴⁶. O projeto do governo George W. Bush propunha investir em combustíveis de fontes renováveis buscando assim, em seus termos, “reduzir a dependência ao petróleo⁴⁷”. Como nos mostra Kemp (2015), a meta era chegar a 21 bilhões de galões de biocombustíveis de celulose até 2022. Segundo a EPA esse combustível iria emitir 60% menos CO₂ do que a gasolina convencional e poderia, até 2030, substituir totalmente os combustíveis fósseis⁴⁸. A expectativa da EPA seria contar já em 2010 com 100 milhões de barris de etanol de celulose.

As primeiras empresas a prometerem entregar biocombustível de celulose foram a DuPont e a POET, ambas com sede em Iowa e a Abengoa, no Kansas. O projeto da DuPont⁴⁹ prometia 30

milhões de galões/ ano, a POET⁵⁰ anunciava entre 20 e 25 milhões e a Abengoa⁵¹, por fim, falava em 25 milhões. Com apoio da administração Obama, o Departamento de Agricultura (equivalente ao Ministério da Agricultura no Brasil) propôs em 2013 parcerias com o setor privado para alavancar novos investimentos para o desenvolvimento da tecnologia para produzir o etanol de celulose. Das primeiras promessas em 2010 até os novos investimentos em 2013, como mostra Rapier (2016), as empresas que liderariam o mercado de etanol de 2ª geração não produziram nada em 2010/2011. E para piorar, a empresa espanhola Abengoa, depois de receber, segundo Wolfgang (2015), 2,7 bilhões de dólares, entrou em concordata.

Considerando a expectativa da EPA, o que foi entregue chega a 3,6% do previsto, o que equivale a 2,2 milhões de galões. Como podemos ver na tabela abaixo, a produção prevista dos chamados biocombustíveis de 2ª geração (de celulose) pode não atender às expectativas, mas as promessas de avanço seguem como aposta.

Tabela 3 - O crescimento da produção de biocombustível de 2ª geração

Final Renewable Fuel Volumes

	2014	2015	2016	2017
Cellulosic biofuel (million gallons)	33	123	230	n/a
Biomass-based diesel (billion gallons)	1.63	1.73	1.90	2.00
Advanced biofuel (billion gallons)	2.67	2.88	3.61	n/a
Renewable fuel (billion gallons)	16.28	16.93	18.11	n/a

Fonte: EPA⁵² (2016)

⁵⁰ Inaugurado em setembro de 2014.

⁵¹ Segundo Kemp (2014) a usina custou 500 milhões de dólares e foi inaugurada em outubro de 2014.

⁵² Cf. balanço completo em < <http://www.epa.gov/renewable-fuel-standard-program/final-renewable-fuel-standards-2014-2015-and-2016-and-biomass-based> >

⁴⁵ Cf. documento na íntegra em < <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ58/pdf/PLAW-109publ58.pdf> >. Acesso: 02 fev. 2016.

⁴⁶ Proposta do Senado que foi incorporado ao Energy Independence and Security Act.

⁴⁷ Cf. fala de George W. Bush sobre o Energy Independence and Security Act em < <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/energy/> >. Acesso: 03 fev. 2016.

⁴⁸ Cf., discussão em < http://www.realclearpolitics.com/video/2012/04/26/epa_official_says_philosophy_is_to_crucify_oil_and_gas_companies.html >. Acessado em 01/03/2016.

⁴⁹ Inaugurado em outubro de 2015.

O grande dilema é notarmos que a entrega não corresponde à necessidade imediata, portanto, não pode ser uma alternativa para uma mudança na matriz energética. Olhando pela perspectiva dos conservadores e libertários, a 2ª geração de biocombustíveis pode vir a ser pior do que a matriz de 1ª, pois nasce com mais subsídios, riscos e com forte intervenção do governo. Mesmo financiando grandes empresas e corporações multinacionais, o governo Obama não conseguiu de fato dinamizar essa matriz energética.

Conclusão: Quando todos sonham com o futuro, a realidade pode ser frustrante

Como nos mostra Kovarik (2013), o etanol de celulose é – desde 1910 – conhecido e tecnicamente possível, no entanto, no presente revela-se caro e incerto. O biocombustível de milho apresenta-se mais como um nicho no mercado do que um real candidato a substituir as fontes fósseis. Ao mesmo tempo, o dilema e as contradições em torno dos subsídios perpassam a história do setor e estão longe de serem resolvidos.

O debate sobre a governança energética – com ênfase nos biocombustíveis – nos leva a pensar que existem duas realidades. A realidade teórica de se pensar na mudança da matriz energética e a realidade prática, objetiva, que olha para a capacidade de produção e a eficiência que está em jogo nas possibilidades de uso de recursos energéticos. Essas duas realidades estão em choque. Motivado pela realidade ou pelas convicções, Obama investe nas alternativas aos fósseis. Confrontado com a realidade prática, Obama administra essa realidade, mantendo, como aponta o FMI, os subsídios aos combustíveis fósseis.

Neste capítulo mostramos que o argumento progressista, ao chocar-se com os argumentos conservadores/libertários, não só se vê em questionamento como falha em sinalizar para uma mudança no modo de vida. O argumento progressista destaca a inevitabilidade do que Beck (2015) chama de *metamorfose*, ou seja, a mudança geracional ou mesmo do Estado Nação para uma “cosmopolítica” que já está em curso e, portanto, a crise produzida pelas Mudanças

Climáticas gera uma nova realidade que exige uma resposta irrevogável. No choque entre as ideologias, a governança energética fica enfraquecida, assim o poder econômico e a capacidade hegemônica dos EUA entram no debate.

O dilema é antigo, estamos falando de tecnologias que estão disponíveis há 20, 30, 40 anos, mas, a influência política e ideológica faz com que a política energética dos EUA sofra grandes oscilações em intervalos curtos de tempo (menos de 10 anos) e no final das contas, o que temos de continuidade é algo que talvez sempre existiu: **uma política energética híbrida.**

Justamente por reclamarem o futuro, republicanos, democratas, progressistas, conservadores ou libertários compartilham de uma mesma frustração: a sensação, como diria Paul Valéry, de que o futuro não é mais como antigamente. Isso, ao mesmo tempo que gera frustrações, alimenta utopias e sonhos de novos séculos americanos ou mesmo de um novo modo de vida numa sociedade livre dos efeitos das Mudanças Climáticas. Conservadores sonham com um futuro no qual o poder americano seguirá hegemônico. Projetam um modo de vida que, muitas vezes, é o modo de vida dos anos “dourados” de 1950. Libertários sonham com uma hegemonia liberal na qual a economia dos EUA será livre de interferências, regulações e subsídios. Imaginam o Estado sem a EPA, sem o IRS⁵³ e com uma política externa na qual os EUA não teriam o papel de “polícia do mundo”. Já os progressistas sonham com uma nova sociedade americana, com outros hábitos e padrões de vida distintos do atual; vivendo, em síntese, numa economia de baixo carbono. Para todos eles, o debate energético é central. E do debate que fizemos neste texto destacamos o fato que, independentemente do presidente na Casa Branca, nenhuma matriz ideológica consegue definir a matriz energética.

A influência política nessa discussão é também presente nas três abordagens. Se historicamente *Think Thanks* e políticos conservadores/republicanos são acusados de aproximação com o *lobby* do

⁵³ Sigla em inglês para a Receita Federal do Governo dos EUA. No original: *Internal Revenue Service (IRS)*.

petróleo, há forte presença e uma crescente relação política entre progressistas e políticos democratas com o chamado *Green Lobby* que abarcaria fontes alternativas de energia protagonizadas pela matriz eólica e solar. No caso dos biocombustíveis, a relação é considerada boa com os dois partidos e, mesmo num setor considerado como “vilão energético”, como o carvão, há também tanto o *lobby* corporativo, como uma forte influência e peso político dos sindicatos e dos trabalhadores do setor em vários estados nos EUA.

Portanto, na equação da governança energética americana devemos considerar as ideias, as projeções políticas, mas também os atores domésticos, suas preferências e estratégias de aliança e formas de persuasão e influência na opinião pública e sob a classe política. Talvez seja nesse último tópico que encontraremos a excepcionalidade do caso americano no debate sobre a governança energética.

Referências bibliográficas

- BECK, U. Emancipatory Catastrophism: What Does it Mean to Climate Change and Risk Society? *Current Sociology* 2015, v. 63 (1), p. 75-88.
- BOOT, M. Two Centuries of Police Work. 22 fev. 2016. *Weekly Standard*.
- BRØNS-PETERSEN, O. The Danish Model—Don’t Try This at Home. Cato Institute. *Economic Development Bulletin for the Center for Global Liberty & Prosperity*, n. 24, 31 dez. 2015.
- D’ANGELO, A. C. *Por uma vida mais simples*. São Paulo: Ed. Cultrix, 2015.
- DEMANT, P.R.; FINGUERUT, A. The United States in the Middle East (2001-2014): From Intervention to Retrenchment. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, p. 442-475, 2015.
- EBELL, M. AEI Holds Carbon Tax Love-In. 24 abr. 2015 In: <<http://www.globalwarming.org/category/blog/>> Acesso: 26 fev. 2016.

- FINGUERUT, A. *Entre George W. Bush (2000-2008) e Barack H. Obama (2009): a efetividade da Nova Direita no consenso político norte-americano*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2014.
- FUNGA, T. K.F.; CHOIB, D. H.; DIETRAM A., SCHEUFELEB, Bret R. Public Opinion about Biofuels: The Interplay between Party Identification and Risk/Benefit Perception. *Energy Policy*, v. 73, October 2014.
- FRIEDRICHS, J. *The Future Is Not What it Used to Be: Climate Change and Energy Scarcity*. New York: MIT Press, 2013.
- GORE, Al. *An Inconvenient Truth: The Planetary Emergency of Global Warming and What We Can Do About It*. New York: Ed. Rodale Books, 2006.
- HERMAN, A. *A ideia de decadência na história ocidental*. São Paulo: Ed. Record, 2001.
- HERRING, G. G. *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford University Press, 2011.
- HOFFMAN, A. *How Culture Shapes the Climate Change Debate*. Stanford: Stanford University Press, 2015.
- JUST, David R.; GORTER, H. Why Sustainability Standards for Biofuel Production Make Little Economic Sense. In: *Policy Analysis*, n. 647. 07/10/2009. Cato Institute.
- KEMP, L. Cellulosic Ethanol from Corn Stover: Can we get it Right? NRDC, 11/2015.
- KLEIN, N. *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate*. New York: Ed. Simon & Schuster, 2015.
- KNAPPENBERGER, P. C.; MURPHY, R. P.; MICHAELS, P. J. The Case against a Carbon Tax. *Cato Working Paper*, n. 33, Set. 2015.

KOLBERT, E. *The Sixth Extinction: An Unnatural History*. New York: Ed. Picador, 2015.

KOVARIK, B. Biofuels in History. In: SINGH, B. P (org.). *Biofuel Crops: Production, Physiology and Genetics*. London: Ed. Cabe Books, 2013.

LUKE, T. W. The Climate Change Imaginary. *Current Sociology*, v. 63, n. 2 Monograph 1. March 2015.

MATHUR, A.; MORRIS, A. C. Distributional Effects of a Carbon Tax in Broader U.S. Fiscal Reform. *The Climate and Energy Economics Project*. AEI and Brookings Institution, 2012.

MICHAELS, P. J.; KNAPPENBERGER, P. C. Climate Models and Climate Reality: A Closer Look at a Lukewarming World. *Cato Working Paper*, n. 35. December, 2015.

MURPHY, R. The Emerging Hyper Carbon Reality, Technological and Post-Carbon Utopias, and Social Innovation to Low-Carbon Societies. *Current Sociology*, v. 68, n. 3. May 2015.

RAPIER, R. Cellulosic Ethanol Falls a Few Billion Gallons Short. Disponível em < <http://www.energytrendsinsider.com/2016/02/13/cellulosic-ethanol-falls-a-few-billion-gallons-short/> > Acesso: 05 mar. 2016.

SCRUTON, R. *Pensadores da Nova Esquerda*. São Paulo: Ed. É Realizações, 2015.

SILVERSTEIN, K. Best Way to Effect Change in Energy Markets: Markets or Government? 12 fev. 2016. In: < <http://www.environmentalleader.com/2016/02/12/best-way-to-effect-change-in-energy-markets-markets-or-government/> > Acesso: 26 fev. 2016.

UNITED States Department of Agriculture. 2014. Farm Bill Highlights. Energy. Disponível em <<http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentidonly=true&contentid=usda-results-energy.html>> Acesso: 25 fev. 2016.

UNITED Nations Conference on Trade and Development (Unctad) – Second Generation Biofuels Markets. 2016.

WOLFGANG, B. Obama Green Energy Project and Abengoa on Verge of Bankruptcy. *The Washington Times*. November 2015.

CAPÍTULO 8. CONSTRUÇÃO DE HEGEMONIA: METODOLOGIA PARA ANÁLISE DE CONJUNTURA INTERNACIONAL POR MEIO DAS NARRATIVAS DE FILMES E SÉRIES DE FICÇÃO

Roberto Moll*

Introdução

Cada vez mais, filmes e séries de ficção apresentam narrativas sobre as relações internacionais para espectadores de todo mundo. Este capítulo busca responder por que e como os filmes e séries que abordam questões globais são fontes importantes para análise de conjuntura de relações internacionais, mesmo quando remetem ao passado, ao futuro, ao fantástico, ao distópico ou ao utópico. Diante desse problema, a hipótese principal é de que esse tipo de filmes e séries apresenta narrativas que expressam percepções de mundo de seus produtores, inseridos em seus lugares de fala e em suas posições sociais, podendo funcionar como munção política para reforçar e construir hegemonia. Para comprovar essa hipótese,

* Roberto Moll é mestre em história pela Universidade Federal Fluminense e doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP). Pesquisador do IEEI-Unesp e pesquisador e docente do Instituto Federal Fluminense.

o objetivo central do capítulo consiste em apresentar uma metodologia de análise que permita desconstruir as narrativas de filmes a fim de revelar os lugares de fala, as percepções de mundo e as estratégias de construção de hegemonia. Para isso, buscará adotar uma abordagem interdisciplinar, a partir de quatro vetores de análise: a microsociologia do lugar de fala dos produtores, a estrutura narrativa, a leitura das imagens e o discurso.

Segundo Joseph Nye, o *soft power* é o modo pelo qual um país faz com que outros países desejem seguir suas aspirações e comandos sem que para isso seja necessário utilizar a força bruta ou constrangimentos econômicos. É a capacidade de estabelecer preferências com recursos intangíveis como cultura, ideologia e instituições atraentes. O *soft power* é mais do que persuasão e do que poder meramente cultural. Em outras palavras, o *soft power* é a capacidade de universalização de um conjunto de normas e instituições que podem definir resultados nas relações internacionais. O *soft power* não está completamente nas mãos do governo, mas também emana de empresas e grupos não governamentais que podem coincidir ou colidir com a política governamental. Em resumo, é “a capacidade de seduzir e atrair” levando à “aquiescência e à imitação” (Nye, 2002, p.36-40).

Em uma leitura gramsciana, da qual o próprio Nye é parcialmente tributário, o *soft power* é a capacidade de convencimento fundamental para o exercício do poder. Gramsci retorna a Maquiavel para definir o poder como a combinação entre a capacidade de convencimento e a capacidade de exercer coerção. Para Nye, o *soft power* e o *hard power* são complementares. O *soft power* não exclui o *hard power*, a capacidade de exercer a força, sobretudo, por meio das armas. Na perspectiva gramsciana, a capacidade de convencimento é fundamental para dar legitimidade ao necessário uso da violência. Portanto, mais do que complementares, a capacidade de convencimento e a capacidade de exercer a força são intrínsecas na conformação do que se entende como poder. Esse poder emana da sociedade civil, o teatro de toda história, no qual indivíduos se organizam e empreendem a ação política de forma consciente (Gramsci, 1989).

Por intermédio do poder, ou seja, da capacidade de convencimento aliada à utilização mínima e legítima da violência, classes ou frações de classe apresentam suas ideologias como normalidade ampla e geral, a fim de se impor sobre o conjunto dos concorrentes. Em Gramsci, a ideologia é compreendida como um conjunto de valores e crenças – percepções do que o mundo é e de como ele dever ser – desenvolvidas por classes ou frações de classe (Gramsci, 1989, p.63). No sentido dado por E. P. Thompson, classes e frações de classe não são formações naturais, nem resultado mecânico das relações de produção. Os grupos sociais só adquirem uma identidade de classe comum por meio da experiência cotidiana, das mesmas condições objetivas e subjetivas de vida. Só assim, uma classe ganha uma identidade que será fundamental para sua organização e para construção de uma visão de mundo ampla (Thompson, 2001).

Em outras palavras, as classes e frações de classe, por meio do exercício do poder, buscam construir a hegemonia, a fase política em que conformam percepções de mundo para consolidar seu projeto político como o melhor caminho para trilhar os processos socioeconômicos e políticos em uma dada realidade (Gramsci, 2002, p.41). Entretanto, é preciso compreender a hegemonia como uma relação, já que jamais pode ser individual e é continuamente renovada, recriada, defendida e modificada diante de outras frações de classe que continuamente resistem, limitam, alteram e desafiam.

As relações internacionais seguem as relações sociais fundamentais. Como aponta Gramsci, as “relações internas de um Estado-Nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas” (Gramsci, 2002, p.42). Os teóricos do Sistema-Mundo argumentam que o sistema internacional capitalista produz, inerentemente, uma divisão internacional do trabalho que separa centros, periferias e semiperiferias, repetindo as relações internas dos Estados capitalistas. Os centros, áreas desenvolvidas, têm uma produção industrial consolidada, complexa, integrada e diversificada. As periferias, áreas menos desenvolvidas, fornecem matérias-primas e mão de obra barata para os centros. Sendo assim, essa relação se torna assimétrica e desigual. A semiperiferia flutua entre o centro e a periferia. Ora atua como

periferia de um centro mais desenvolvido, ora como centro de uma periferia menos desenvolvida. Na dinâmica capitalista, as relações entre classes e frações de classe dominantes e dominadas em um Estado do centro (dominantes-centrais sobre dominados-centrais) transbordam as fronteiras e se estabelecem em articulação com a relação entre classes e frações de classe dominantes e dominadas em um Estado periférico (dominantes-periféricos sobre dominados-periféricos). Assim, conforma uma parceria entre classes e frações de classe dominantes do centro e da periferia, numa dominação indireta de dominantes-centrais sobre dominados-periféricos.

A posição de dominação de um Estado central no cenário internacional depende da relação objetiva e subjetiva que estabelece em um dado momento. Como lembra Robert Cox, um dos principais teóricos que desenvolvem a análise gramsciana das Relações Internacionais, a hegemonia no plano internacional é uma ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante e um complexo de relações sociais internacionais que une as classes de diversos países (Gill, 2007). Combinando o argumento de Cox ao dos teóricos do sistema mundo, temos que uma determinada classe ou fração de classe de um Estado do centro se associa a outras congêneres do centro e da periferia e sustenta que suas percepções de mundo e seus interesses devem ser os interesses globais.

Em outras palavras, as classes e frações de classes de Estados hegemônicos centrais dirigem o Sistema Internacional apresentando seus projetos políticos como universais, utilizando a capacidade de convencimento e a capacidade de exercer a força de forma limitada, somente quando necessário. As instituições econômicas, as formas de produzir, a cultura, a visão de mundo, o projeto político e a organização social do hegemônico se tornam modelos a serem imitados no exterior. Desse modo, constroem-se artifícios de governabilidade global a fim de assegurar os fluxos de capitais e mercadorias, sobretudo de matérias-primas e trabalho dos periféricos para o centro, e o fluxo de produtos industrializados e capital especulativo do centro para a periferia. Para dentro das fronteiras legitima-se a exclusão e a disciplina daqueles que se colocam em

oposição aos projetos hegemônicos. Como resume Gramsci, “uma ideologia, nascida num país desenvolvido, difunde-se em países menos desenvolvidos, incidindo no jogo local das combinações” (Gramsci, 2002, p.42).

As produções fílmicas no contexto de construção da hegemonia

Para Fábio Nigra, as classes e frações de classes precisam elaborar um conjunto de ferramentas de consenso para convencer outras frações de classes de que suas percepções de mundo e seus interesses devem ser os interesses gerais (Nigra, 2010, p.21-22). Tais ferramentas formatam sistemas simbólicos estruturados e estruturantes. Estruturados porque são disposições duráveis e intersubjetivas estabelecidas, interiorizadas e transmitidas por meio das gerações e conformam as percepções e as ações dos grupos e classes sociais. Estruturantes porque são difundidos e facilitam a interiorização das percepções de mundo e as adequam às ações do agente na relação entre grupos dominantes e dominados. A interiorização das normas, valores e princípios assegura a relação coerente entre as ações dos sujeitos e a realidade objetiva como um todo. Trata-se de um processo de violência simbólica. Ou seja, os indivíduos são induzidos a se posicionar no espaço social seguindo critérios e padrões dominantes em detrimento de outros. A violência simbólica é o meio de exercício desse poder de convencimento simbólico, o poder de constituir, de fazer ver e de fazer crer (Bourdieu, 1998).

Nigro aponta que o cinema, desde o começo do século XX, pode funcionar como uma ferramenta que conforma sistemas simbólicos e reproduz percepções de mundo (Nigro, 2010, p.12). Filmes e séries ajudam a reforçar e a promover os interesses das classes e frações de classe que controlam e financiam os grandes conglomerados fílmicos. Em outras palavras, ajudam a estabelecer a hegemonia de determinadas frações de classes e seus projetos políticos por meio de representações que induzem a percepção de “como a realidade é” e de “como deve ser” (Kellner, 2001, p.81).

De modo mais profundo, filmes e séries são ferramentas de formação de sistemas simbólicos. Isto é, são, ao mesmo tempo, estruturas estruturadas por agentes diante de fatos sociais e estruturas-estruturadas que produzem sentido sobre fatos sociais. Classes ou frações de classes dominantes-centrais têm condições materiais de investir nos custos de produção e de distribuição de produções cinematográficas. Assim, garantem a realização do capital e apresentam narrativas que carregam suas percepções de mundo e interesses, mesmo que apenas em interpretações possíveis.

As produções fílmicas comerciais, normalmente, são “máquinas ideológicas” que mobilizam desejos e percepções de mundo. Desse modo, constitui-se como uma arena de embates para promover programas e ideologias, às vezes de forma conflitante e contraditória. Como observa Kellner, é preciso fazer ressalvas. Nem sempre, os filmes e séries conseguem atingir suas finalidades ideológicas. Filmes e séries podem apresentar interpretações contestadoras, polissemia e polivalência. Além disso, a diferença vende e pode promover políticas identitárias fragmentadas que obliteram a percepção das forças comuns de opressão. Outras vezes, não buscam qualquer comprometimento político a fim de realizar lucros maiores. Produções fílmicas progressistas podem se tornar conservadoras com o tempo. E, classes e frações de classes dominadas do centro e da periferia conseguem produzir e veicular narrativas cinematográficas apenas em condições excepcionais (Kellner, 2001, p.32, 61, 121).

Tomando emprestadas as ideias de Raymond Williams, Kellner afirma que é necessário adotar uma abordagem calcada no materialismo cultural, uma análise das formas de significação dentro dos meios reais e das condições de produção. Ou seja, é necessário situar os filmes e séries dentro do sistema de produção, de distribuição e de consumo, ressaltando constrangimentos, limites e estímulos (Kellner, 2001, p.39, 63). Deve-se levar em consideração que a maioria dos filmes recebe financiamento e *merchandising* de empresas que esperam vender seus produtos e associar suas marcas a determinadas narrativas e, obviamente, evitar outras. Aliás, é preciso analisar as próprias companhias fílmicas como parte de

conglomerados de alcance internacional, que têm amplos objetivos comerciais e atuam em diversos setores da economia.

Assim, com frequência, os filmes e séries da indústria cinematográfica garantem a reprodução material do universo simbólico dominante como norma, com base em percepções de mundo particulares. Nesse sentido, a indústria cinematográfica estadunidense é um dos aparatos ideológicos mais fortes do planeta e pode apresentar amplamente narrativas que carregam percepções de mundo do passado, do presente e do futuro. Por isso, toda produção fílmica pode ser compreendida como uma fonte de análise de conjuntura do momento em que é produzida e distribuída.

As narrativas dos filmes e séries comerciais logram elaborar um “código da realidade” em que imagens de uma película se localizam em um dado tempo e espaço dando lugar a uma representação unívoca derivada de uma concepção codificada do real, mas que reclama um juízo de verossimilhança. Assim, podem criar uma identificação dos espectadores com protagonistas imbuídos de percepções de mundo com valores positivados. E, por outro lado, podem incentivar a rejeição aos antagonistas com percepções de mundo com valores negativos. Como aponta Nigro, a produção fílmica, por meio dos personagens, tem uma enorme capacidade de assumir valores e posições morais. Os personagens são figuras arquetípicas que participam dos conflitos da vida e representam valores morais como coragem, lealdade, traição, infidelidade, paixão, temor e tantas outras (Nigro, 2010, p.28-29).

Em outras palavras, os filmes e séries, sobretudo aqueles que abordam conflitos globais de alguma forma, podem realizar a construção do convencimento a partir da caracterização do outro como elemento negativo de desestabilização de uma suposta ordem. Trata-se do fenômeno definido como a “invenção do outro”. Sendo que, “invenção” não se refere apenas à caracterização de um determinado grupo, mas “aos dispositivos de saber/poder que servem de ponto de partida para construção dessas representações” (Castro-Gómez, 2005, p.172). À contraluz do “outro”, apresenta-se o protagonista, o “eu”. Como lembra Kellner, as imagens produzidas para filmes e séries orientam a apresentação do “eu” na vida

cotidiana. Pressupõe o “eu” protagonista como norma e o “outro” como não norma, um padrão que não deve ser repetido. Essas posições binárias se enraízam em um sistema de antagonismos entre forças desiguais e servem para legitimar hierarquias que justificam a dominação (Kellner, 2001, p.29, 83-84).

Filmes e séries articulam situações locais, nacionais e globais. Como aponta Kellner, “não é por acaso que os filmes de Hollywood seguem a trajetória da política externa americana: fazer filme é algo que exige grandes investimentos de capital, e os produtores da indústria cultural acompanham de perto as tendências políticas e sociais” (Kellner, 2001, p.115). Nos filmes e séries que abordam as relações internacionais, o “eu” protagonista se confunde com a caracterização de um ideal de nação. Desse modo, os artifícios de poder de convencimento que incluem a caracterização do “outro” e da “nação” operam por intermédio do “paradigma da soberania”, que funciona por meio da dicotomia soberania/anarquia e reforçam dicotomias como bem/mal, nativo/estrangeiro, eu/outro, racional/irracional, razão/emoção, estabilidade/anarquia, herói/vilão e outros mais, em que o primeiro elemento é positivo ideal e o segundo elemento é negativo ameaçador. Entre positivo e negativo, o enquadramento dentro desses elementos possibilita a normalização, a diferenciação e a hierarquização (Campbell, 1998). Quer dizer, essa dicotomia opõe o que é benigno e o que é maligno em vários níveis.

Nesse processo, os centros dominantes se apresentam como modelo positivo, dotado de razão, bondade e superioridade, caracterizando o periférico dominado como bárbaro, incontinente e inferior. Sendo assim, o centro dominante se coloca na posição de dever exercer uma “política justa”, mediante mecanismos disciplinares a fim de transformar positivamente o planeta. Isso implica em amplificar “um piso básico de práticas sociais comuns para todo mundo, e uma esfera intersubjetiva que existe e atua como esfera central de orientação valorativa do conjunto”. A “cultura”, as percepções de mundo e as instituições hegemônicas dos centros dominantes são apresentadas como universais, como modelos intersubjetivos. Para Kellner, a visão de mundo maniqueísta das produções

da indústria cinematográfica estadunidense concretiza um “eu” bom e um “outro” malvado, legitimando inclusive a violência como mecanismo de preservação (Kellner, 2010, p.103). Decorre disso que, a extração de riquezas do centro sobre a periferia também é legitimada por meio dos bens simbólicos, como filmes e séries, que operam essas identidades opostas, positivas e negativas (Quijano apud Castro-Gómez, 2005, p.177).

Segundo Kellner, “ler politicamente a cultura também significa ver como as produções culturais da mídia reproduzem as lutas sociais” e perceber como “as lutas da vida diária e o mundo mais amplo das lutas sociais e políticas se expressam no cinema popular, que, por sua vez [...] exerce efeitos sobre esses contextos” (Kellner, 2001, p.82). Em suma, as produções fílmicas “devem ser lidas em contextos sociais específicos para que se decifrem seus significados e mensagens e se avaliem seus efeitos” (Kellner, 2001, p.122).

O lugar de fala dos intelectuais da indústria fílmica

Gramsci destaca que os intelectuais orgânicos são aqueles que organizam e divulgam as concepções de mundo de suas classes e frações de classe em concepções de mundo gerais, nacionais e globais. Desse modo, por meio das linguagens, as narrativas dos intelectuais orgânicos acerca da política internacional são vetores de externalização de valores e percepções de mundo. Para análise de filmes e séries como fonte de compreensão da conjuntura internacional é relevante localizar o local de fala e a posição social dos empresários, produtores e diretores em uma rede de relações sociais.

De acordo com o historiador Michel de Certeau, o lugar de fala do historiador é a combinação entre um lugar social, “práticas científicas” e o trabalho de escrita. É um lugar político, que inclui estratégias, interesses e disputas (Certeau, 1982). Apropriando-se do conceito de Certeau, é possível compreender que aqueles que escrevem, dirigem, produzem e comercializam narrativas fílmicas ocupam lugares de fala determinados, que guardam interesses, percepções de mundo, disputas e estratégias políticas. Portanto, para

fazer uma análise de conjuntura internacional a partir das narrativas de filmes e séries é necessário investigar o lugar de fala dos intelectuais envolvidos na feitura dessas obras: os roteiristas, os diretores, os produtores, os atores e, sobretudo, os empresários, que produzem, anunciam e financiam. Para isso, é preciso traçar uma microsociologia do cotidiano desses atores, investigando seus históricos, suas geografias, suas crenças, suas posições sociais e suas relações interpessoais. Empresários, produtores e diretores podem estabelecer relações estreitas com instituições, indivíduos e outras empresas e, consequentemente, com seus interesses.

De certo, nem sempre, empresários, produtores e diretores agem com intencionalidade. Entretanto, reproduzem posições políticas e práticas próprias do meio em que vivem. A intencionalidade importa pouco, ainda que não deva ser negada. As atenções devem estar voltadas para as percepções de mundo que os filmes e séries reproduzem. Por isso, convém tentar se aproximar da análise do *habitus* dos mesmos. Ou seja, investigar as disposições duráveis e intersubjetivas, que são estabelecidas, interiorizadas e transmitidas por intermédio das gerações e norteiam as percepções e as ações dos indivíduos e suas classes sociais (Bourdieu, 1996).

É fundamental inserir o lugar de fala e as relações com o contexto nacional e global. Filmes e séries estão aprisionados ao contexto em que foram criados. Por isso, filmes e séries de caráter histórico, distópico ou futurístico têm mais a dizer sobre seu próprio tempo do que sobre o passado ou o futuro, ainda que estejam baseados em um grande trabalho de reconstituição da história ou um bom exercício de futurologia. Desse modo, compreender o que empresários, produtores e diretores de filmes e séries têm a dizer sobre seu próprio contexto nacional e internacional pode oferecer indícios de como importantes grupos da sociedade pensam o que o mundo é e como deve ser. Mais do que isso, na medida em que os filmes são estruturantes e municiam os espectadores, é possível antever como algumas posições políticas em um dado contexto podem se reproduzir.

A estrutura narrativa

A relação entre esse lugar de fala e a narrativa é evidente. As narrativas construídas por meio das linguagens estão intimamente ligadas aos traços fundamentais dos fatos reais que relatam, longe de deformá-los. A ação real se desenrola numa sequência de começo, meio e fim ou em passado, presente e futuro. A própria vida humana tem um início, com o nascimento, e um fim, com a morte. A vida e as ações humanas não podem ser limitadas ao presente e sempre têm raízes passadas e objetivos futuros. Sendo assim, no presente, os homens coletivamente projetam seus objetivos prospectivamente e retrospectivamente, baseados em fatos reais, ações possíveis e experiências coletivas (Cardoso, 2005).

Como aponta Ciro Cardoso, o termo “narrativa” “se aplica a uma forma específica de discurso, caracterizado por ser ao mesmo tempo figurativo (ou seja, por comportar personagens que levam a cabo ações) e inscrito em coordenadas espaciais e temporais (predominando na realidade a dimensão temporal)”. Com base na sociologia literária de Lucien Goldman, Cardoso parte de cinco premissas para a análise das narrativas. Primeiro, a relação entre a vida social e a criação literária se estabelece por meio das percepções de mundo que conformam a consciência do real e o universo imaginário que o autor cria. Segundo, essas percepções de mundo não são uma criação dos indivíduos, mas de classes ou frações de classes sociais, de um conjunto de indivíduos que vivem situações, problemas e anseios semelhantes. Portanto, são fenômenos sociais e não individuais. Terceiro, a relação entre a estrutura da consciência de classe e a estrutura do universo imaginário da obra é de homologia estrutural ou funcional. Quarto, as percepções de mundo conferem à narrativa a sua unidade. Quinto, as percepções de mundo transpostas para a narrativa são não conscientes. Por isso, as narrativas não podem ser compreendidas por meio de estudos limitados às próprias obras ou às intenções conscientes dos escritos, mas por meio de uma pesquisa estrutural sociológica. As intenções conscientes do autor e suas características individuais não são suficientes para compreensão do sentido da narrativa, uma vez que a criação textual é transindividual (Cardoso, 1997, p.13-15).

Inspirado nos estudos de Tzvetan Todorov, Cardoso divide as narrativas em três dimensões a fim de facilitar a análise: a proposição narrativa, a sequência e o texto (Cardoso, 1997, p.43).

A proposição narrativa, a unidade menor do relato, guarda dois elementos: *actantes* e *predicados*. Os *actantes* são pessoas ou coisas que funcionam como sujeitos ou objetos da ação. Os *predicados* podem ser *adjetivais*, quando apenas caracterizam o relato; ou *verbais*, quando transformam o estado de coisas. Nesse sentido, as proposições narrativas serão estáticas, caso *adjetivais*, e dinâmicas, caso *verbais* (Cardoso, 1997, p.43). Para a análise de conjuntura a partir de filmes e séries, é importante identificar como os produtores e diretores apresentam os personagens, que atuam como sujeitos e os objetos das ações, e a relação que estabelecem com valores e percepções de mundo por meio dos adjetivos e dos verbos. No caso específico das séries, é preciso considerar que são, normalmente, produzidas anualmente e exibidas semanalmente. Desse modo, o desenvolvimento dos personagens guarda uma relação ainda mais estreita e dinâmica com os valores e percepções de mundo de uma época, acompanhando trajetórias, transformações e, sobretudo, disputas políticas.

As sequências são as unidades lógicas e temporais que estabelecem a organização das proposições narrativas. Cada sequência pode ser dividida em cinco partes e comporta uma ou mais proposições narrativas, chamadas de *funções*. Contudo, nem todas as proposições narrativas pertencem às sequências, são proposições *livres* e *indícios*. A sequência pode ser sempre construída em sua lógica, mesmo que não esteja totalmente representada na narrativa, uma vez que algumas proposições podem ser omitidas, ainda que subentendidas.

Desse modo, temos que a sequência se estrutura em: 1 – situação inicial; 2 – perturbação da situação inicial; 3 – desequilíbrio ou crise; 4 – intervenção na crise; 5 – novo equilíbrio (semelhante ou não à situação inicial). Nesse sentido, a sequência narrativa está estruturada no processo de desequilíbrio/reequilíbrio. Normalmente, os momentos 1, 3 e 5 se configuram com proposições narrativas estáticas e os momentos 2 e 4 apresen-

tam proposições narrativas dinâmicas (Cardoso, 1997, p.43-44). Compreender as sequências narrativas de filmes e séries permite entender como os produtores e diretores entendem a situação inicial no simulacro de realidade, quais são as mudanças desejáveis e indesejáveis, como resolver situações de crise e qual é o equilíbrio ideal. Portanto, é fundamental para entender como, nas produções fílmicas sobre questões nacionais ou internacionais, diretores, produtores e empresários leem a conjuntura e propõem ações nas mesmas. Em especial, nas séries, com seu caráter de produção anual e exibição semanal, as mudanças e as posições diante das conjunturas em um dado período de tempo podem ficar ainda mais evidentes e dinâmicas.

Por fim, o texto é o resultado da relação entre as sequências, que pode ocorrer de três formas: encadeamento, imbricação e alternância. Em encadeamento, as sequências (S) se sucedem linearmente. Sendo assim, temos que: Texto = $S^1 (1;2;3;4;5) + S^2 (1;2;3;4;5) + S^\infty$. Em imbricação, uma sequência pode aparecer dentro da outra, como um arco maior que engloba arcos menores. Desse modo, temos que: Texto = $S^1 [1;2;(S^\infty);3;4;(S^\infty);5]$. E, em alternância, as sequências se alternam, como narrativas paralelas que podem se encontrar em algum momento. Posto que: Texto = $S^1 (1;2) + S^2 (1;2;3) + S^1 (3;4) + S^2 (4;5) + S^\infty$ (Cardoso, 1997, p.44). A compreensão do todo da narrativa, o texto, possibilita identificar como os empresários, produtores e diretores relacionam sequências que simulam a realidade. Ou seja, como se estabelecem as relações de causa e efeito e de paralelismo entre fatos e processos. No caso da conjuntura internacional, a análise da narrativa de séries e filmes permite compreender como os empresários, produtores e diretores estabelecem relações de causas e efeitos e paralelismos entre os diferentes processos globais, seja em representações do passado, do presente, de um mundo fantástico ou de um futuro utópico ou distópico. Naturalmente, as séries privilegiam a imbricação, já que as temporadas, normalmente, funcionam como arcos dentro da história maior, que caracteriza a própria série. Todavia, também podem conter sequências organizadas em encadeamento e alternância.

A leitura das imagens

Filmes e séries apresentam percepções de mundo como um processo de representação e figuração imagética. As representações imagéticas amplificam discursos políticos e mobilizam sentimentos e engajamento em certas posições políticas. Como aponta Kellner, a análise das imagens é importante porque constituem a fotografia pela qual os indivíduos veem o mundo. Em uma cultura de massas marcada pelas imagens, as representações contribuem para constituir a percepção de mundo dos indivíduos, com senso de identidade, modos de vida e pensamentos e ações sociopolíticos. Portanto, é por meio de um conjunto de representações que se estabelecem percepções de mundo hegemônicas. Em outras palavras, as imagens podem mobilizar os espectadores para aderir a determinados modos de pensamento, de comportamento e modelos. E com isso, servem aos interesses das frações de classe dominantes para manutenção de uma determinada ordem, inclusive no plano global (Kellner, 2001, p. 82-83, 108).

De modo semelhante, Ismail Xavier afirma que a separação entre o terreno da performance vista na tela e o espaço do espectador faz com que a cena seja apresentada como uma imagem do mundo que delimita, emoldura e representa. Recorrendo aos estudos de Eric Bentley, Xavier aponta que o ator encarna o personagem para o olhar do espectador que está fora da moldura. Sendo assim, os dispositivos que articulam a imagem das telas e o olhar envolvem outras relações com o mundo real, fora da moldura, como os jogos de poder e as interações da vida ordinária. Desse modo, ocorre uma inversão do panóptico, trocando o sentido do olhar, que dá a falsa impressão de que o espectador pode ver tudo. Esse panóptico invertido estabelece controle sobre o próprio observador, telespectador, na medida em que com uma super oferta de imagens constrói um mundo visível e com suas táticas de ilusão propõe que esse é de verdade. Nesse sentido, o ato de criação da imagem pode constituir identidades por meio da projeção de imagens em que está implicado um tempo, um espaço, um enredo e seres em relação (Xavier, 2003, p.7-11).

Os produtores e diretores compreendem as circunstâncias de recepção da imagem. Enviam para o espectador imagens de um mundo filtrado, que organizam os fatos e estabelecem uma ponte e/ou um muro entre o sujeito e a realidade. O olhar dos produtores e diretores é um olhar anterior ao do espectador e ocorre em circunstâncias diversas. O encontro da câmera com o objeto filmado e o encontro do espectador com a tela ocorrem em momentos distintos, separados por todo processo de produção e pós-produção daquilo que será exibido. No momento da filmagem, os produtores e diretores têm o poder e a possibilidade de escolher o que filmar. Por sua vez, o espectador tem acesso apenas àquilo que foi filmado, sem participar da produção, sem escolher o ângulo e sem definir uma perspectiva de observação. Em outras palavras, ao contrário da vida real, o espectador não tem a chance de observar o mundo a partir de diferentes posições, apenas daquelas que a indústria fílmica apresenta. Portanto, é um olhar que vê tudo, sem comprometer o corpo e sem preencher espaço, onividente. Desse modo, os efeitos das imagens se apoiam no ângulo do observador (Xavier, 2003, p.25-26).

Dito isso, analisar as imagens de filmes e séries como base para compreender a conjuntura internacional não é inventariar imagens. É analisar as possibilidades da imagem como construção de sentidos sobre a percepção do internacional e sua incidência sobre o espectador. Em outras palavras, esse tipo de análise “recai sobre a produção simultânea da imagem e do sujeito observador onividente”. É preciso compreender os filmes e séries como artefatos que, por meio de imagens, amplificam e fornecem estratégias de dominação no plano nacional e internacional. E, ao mesmo tempo, como produto sistêmico que oferece imagens que aludem a outras imagens, inseridas em uma rede de relações dos espectadores. Portanto, tomar a produção de filmes e séries como uma engenharia da simulação, imagens que remetem a imagens, fluxo de simulacros. Nas palavras de Xavier, devemos tomar os filmes como “a organização do ‘acontecimento’ para um ângulo de observação [...] engenharia da simulação: aquela acionada pelo olhar do filme clássico, a qual alia a força da sedução da cena à invisibilidade do aparato” (Xavier, 2003, p.49-57).

Como aponta Constanzo, os filmes são difíceis de analisar porque são muito fáceis de entender. De modo complementar ao estudo de Xavier, Constanzo afirma que o sentido da imagem, o signo fotográfico, é a relação entre o significante e o significado. Nesse caso, o significante é a imagem que aparece na tela e o significado são as imagens mentais do telespectador que a imagem na tela evoca. Todavia, os filmes e séries são tão naturais que o espectador esquece que o significante (a imagem da tela) não é o significado (a imagem imaginada) e que o signo (a relação entre significante e significado) não é o referente (aquilo que foi filmado). Assim, as imagens dos filmes e séries aparecem como se fossem imagens do mundo real transferidas diretamente para tela (Constanzo, 2014, p.27-29).

De acordo com Xavier, a imagem traz uma evidência empírica poderosa que confere autenticidade porque corresponde a um registro automático. Nas palavras de Xavier, “quando se esquece a função do recorte, prevalecendo a fé na evidência da imagem isolada, temos um sujeito totalmente cativo do processo de simulação”. Mais do que isso, a combinação de imagens reais e produzidas cria novos significados. A própria sucessão de imagens nos filmes e séries produz uma relação entre as mesmas que induz o espectador a estabelecer ligações não existentes na tela. Isto é, a montagem sugere e os espectadores deduzem. O significado da imagem mobiliza dois referenciais: o do produtor/diretor por meio do enquadramento (foto), que delimita o campo do visível e seus limites, e da montagem, que sugere relações; e o do observador, por meio da sua experiência individual e coletiva (Xavier, 2003, p.32-35).

Para Constanzo, na compreensão da variedade de significação é apropriado recorrer ao filósofo Charles Sanders Peirce e sua conceituação sobre três tipos de signos: ícones, indexes e símbolos. Um ícone é aquilo que guarda similaridade com o referente, como fotografias e sons. Indexes carregam uma ligação física com o referente ainda que não sejam semelhantes, como a fumaça que indica fogo. E os símbolos são signos arbitrários, que dependem de acordos de interpretação, como as bandeiras nacionais em relação aos países. Nesse sentido, a linguagem verbal isolada é simbólica, uma vez que seu significado depende do acordo prévio entre os falantes. Mas, o

cinema, ainda que seja falado, é primordialmente icônico e indexical, na medida em que depende da similaridade visual e acústica (Constanzo, 2014, p.31).

Desse modo, para tomar os filmes e séries como fontes de análises de conjuntura internacional é importante estar atento aos ícones e indexes. Os indexes servem, muitas vezes, como um tipo de linguagem figurada que pode dizer muito sobre como empresários, produtores e diretores percebem o mundo. Por exemplo, a escolha por retratar o lugar do “outro” de modo negativo, como um ambiente sujo ou com moscas reforça a percepção do espaço como caótico, perigoso e com falta de estrutura. Portanto, como um espaço ruim. Ou ainda, retratar o “outro” como antagonista e vilão, com cicatrizes no rosto, marcas e deformidades para remeter a algo maléfico e repulsivo. Por outro lado, por exemplo, os filmes e séries podem retratar os espaços e lugares do “eu” de modo positivo, com campos verdes, céu claro e organização urbana que remetem ao espaço celestial e ordeiro. Ou seja, um lugar bom. Ou, retratar o “eu” por meio de heróis, com características que reforçam os padrões comerciais de beleza construídos nos países centrais, como olhos azuis ou cabelos claros, para remeter à bondade.

Essas perspectivas podem ser mais profundas em filmes e séries que apresentam um único ou todos os estrangeiros da mesma forma, com indexes negativos. Nesses casos, a narrativa apresenta um mundo em que todos que representam o “outro” são ruins ou maus. Ou ainda, em filmes e séries em que o personagem herói traz aos espectadores indexes que remetem à positividade diante de um mundo caótico e negativo. De igual modo, a narrativa apresenta um mundo em que o ideal é ser como o “eu”.

Como ícones, as imagens produzidas sobre o internacional buscam guardar similaridade com seu referente real, mesmo que seja uma produção histórica ou futurista. De modo mais específico, os ícones também são conhecidos como *frames*, a menor unidade fílmica discernível, as fotografias fixas individuais. Um filme de longa-metragem tem, aproximadamente, 130.000 *frames*, que são projetados na tela em sequência e em velocidade. A contínua sequência de *frames* forma a menor unidade funcional de um filme,

os planos, que podem ser combinados e recombinados a fim de formar um significado. Entretanto, diferente das línguas simbólicas que foram inventadas e combinadas previamente, cada nova imagem de um filme ou uma série são inventadas e únicas, nunca se repetem exatamente da mesma forma porque a combinação entre iluminação, movimentos e cores nunca será a mesma. De certo, diretores e produtores são os responsáveis por essa criação de léxico infinito (Constanzo, 2014, p.32-34).

A organização desses pequenos pedaços forma um sistema de imagens e sons, uma sintaxe calcada em princípios de enquadramento, iluminação, edição, transição e montagem. Sendo assim, é preciso conhecer como diretores e produtores criam esse imbricado sistema, que transforma imagens em discursos narrativos. Em outras palavras, é preciso compreender a engenharia da simulação. Ou seja, como os diretores, produtores e empresários escolhem e utilizam as ferramentas para organizar tais sequências e, com isso, induzir os telespectadores. Entre as principais ferramentas estão: iluminação, cor, enquadramento, movimento e som.

A iluminação é a ferramenta mestra de escrita da imagem. Expressa sutilezas dos personagens, enredos e cenários. A iluminação alta, na qual a maior parte da cena está iluminada, produz uma sensação de vivacidade e leveza. A iluminação baixa, na qual a maior parte da cena apresenta menos iluminação, produz contraste profundo e induz à sensação mistério, estranheza, ameaça e sinistralidade. A iluminação frontal confere leveza aos rostos e, consequentemente, inocência a um personagem. A iluminação inferior, de baixo para cima, faz um rosto parecer sinistro ao lançar sombras sobre o lábio superior e os olhos. Como aponta Constanzo, esses efeitos dão conotação à cena, criando efeitos emocionais (Constanzo, 2014, p.15). Além disso, as luzes ou as sombras podem funcionar como indexes, colocando os personagens como iluminados ou obscuros. Em filmes e séries que retratam o internacional, é importante perceber quais personagens e quais ambientes que aparecem sob as sombras, negativados, ou sob as luzes, positivados.

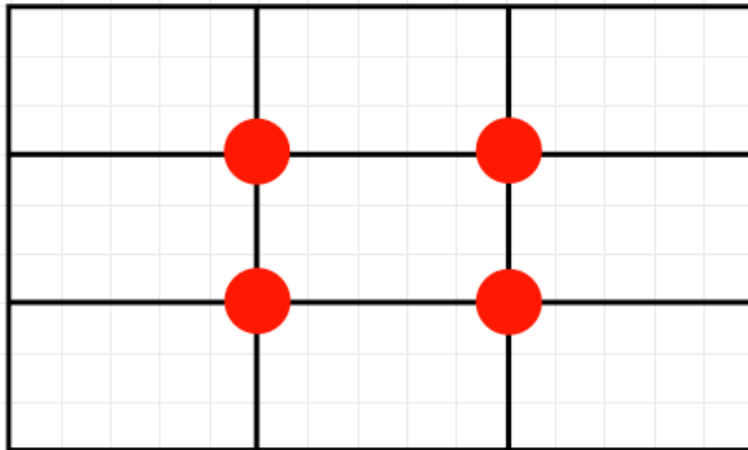
O sistema de cores, utilizado de acordo com o código social de épocas, lugares e situações, pode expressar o estado de espírito dos

personagens e cenários. O vermelho pode inferir sensualidade, violência ou revolução. O rosa pode expressar ingenuidade, romantismo ou ternura. O preto pode ressaltar respeito, isolamento, medo ou solidão. O marrom pode qualificar personagens e cenários com seriedade. O branco pode transmitir paz, pureza ou limpeza. O dourado pode expressar riqueza. O amarelo qualifica com luz, calor ou alegria. O azul induz à tranquilidade, à serenidade ou à harmonia. Esses códigos estão enraizados na cultura e no imaginário coletivo e são perpetuados pelas situações dos filmes. Tal como as sombras, também funcionam como indexes. Nos filmes e séries que retratam as relações internacionais, a preponderância de azul e branco em um ambiente ou personagens remete à tranquilidade. Por outro lado, o vermelho e o preto podem remeter à violência e à morte. Todavia, esses padrões não são exatos e imutáveis. Em filmes e séries fabricados nos Estados Unidos durante ou sobre a Guerra Fria, os soviéticos revolucionários foram frequentemente retratados com o preto e o vermelho, inclusive como alusão à relação entre violência e os símbolos comunistas. As exceções e as variações são muitas e devem ser observadas. De todo modo, é importante ter atenção às cores como ferramenta que qualifica e confere significado às imagens dos filmes.

Com o enquadramento, os diretores e produtores demarcam o que o espectador pode ver, com limites e ângulos selecionados, caracterizando os personagens e os espaços em suas relações. Portanto, os espectadores só podem interpretar essas relações com base no que e como a câmera deixa ver. Os estudos de enquadramento consolidados na “regra dos terços” postulam que o centro de interesse de uma imagem deve estar situado próximo às interseções entre duas linhas imaginárias traçadas verticalmente e duas linhas imaginárias traçadas horizontalmente (imagem – 1). Desse modo, é possível compor a cena, sem que os elementos se confundam. Por outro lado, o enquadramento centralizado pode causar confusão ao promover a competição entre os elementos da imagem. Entretanto, em algumas situações, quando há apenas um elemento que se destaca na imagem, a centralização se torna uma estratégia interessante para direcionar a atenção dos espectadores. Por exem-

plo, em imagens em que um presidente faz comunicado à nação ou em alguns casos de *close-up* e plano detalhe, conforme destacado na figura abaixo.

Imagem - 1



O enquadramento em plano geral busca situar o espectador na geografia da ação e/ou mostrar a relação dos personagens com o cenário completo, afirmando as características do espaço. O enquadramento em plano de conjunto coloca foco na interação dos personagens dispostos em torno do centro, com ênfase na interação. O enquadramento em plano médio, que mostra os personagens do joelho ou dos braços para cima, guarda uma função narrativa, privilegiando seus movimentos e a interação com o que está no entorno. O enquadramento que coloca um personagem de frente e outro de costas para o espectador, conhecido como câmera sobre os ombros (*over shoulder*), tende a reforçar o foco sobre as expressões do primeiro em meio ao diálogo ou embate com o segundo. O enquadramento em primeiro plano, também conhecido como *close-up*, enquadra o rosto do personagem e, com isso, privilegia a intensidade dramática por meio da

expressão facial, reforçando características e emoções. Por fim, o enquadramento em plano detalhe foca uma parte do corpo do personagem ou de um objeto, apresentando características que seriam imperceptíveis ao espectador, muitas vezes, ampliando ainda mais a intensidade dramática e as expressões.

Para a análise da conjuntura internacional a partir de filmes e séries, é preciso tentar investigar os possíveis efeitos do enquadramento, que em plano geral, pode caracterizar o cenário do “eu” como positivo e do “outro” como negativo. Por exemplo, podem mostrar imagens aéreas de cidades modernas e organizadas, escondendo zonas pobres, ou cidades caóticas e desorganizadas, escamoteando áreas mais ricas e organizadas. O enquadramento em plano conjunto pode retratar as ações e reações dos protagonistas, coadjuvantes e antagonistas, reforçando as características do “eu” e do “outro” por meio da interação física ou verbal sobre temas internacionais. O enquadramento em plano médio pode apresentar de modo negativo ou positivo os personagens que representam o “eu” ou o “outro”, inclusive a partir do gestual do corpo, diante de um tema em questão como, terrorismo, pobreza e injustiças. O enquadramento em *“over shoulder”* pode, por exemplo, opor os personagens que caracterizam o “eu” e o “outro” em um debate e reforçar as feições positivas ou negativas de um deles, que está de frente para a tela, ao ouvir determinadas afirmações sobre direitos humanos, guerras, planos estratégicos etc. De modo semelhante, o enquadramento em primeiro plano pode, por exemplo, retratar as expressões e as emoções positivas e negativas dos personagens diante de frases e ações. E, finalmente, o enquadramento em plano detalhe pode apresentar a reação emocional por meio da face de um dos personagens depois de uma conversa ou de um fato, como a morte de um líder ou a invasão de um país. Ou ainda, pode reforçar indexes focalizando objetos que guardam relação negativa ou positiva com ações ou personagens que representam o “eu” e o “outro”. Em suma, para o estudo de filmes e séries como fonte de análise de conjuntura internacional, é importante perceber que o enquadramento dos personagens, objetos ou espaços reforçam valores e percepções de mundo.

O enquadramento e seus efeitos também variam em função do ângulo. O ângulo frontal é neutro e reforça a escolha do enquadramento, como exposto no parágrafo anterior. O enquadramento em ângulo *plongée*, de cima para baixo, minimiza os personagens em relação às ações que ocorrem no seu entorno, em uma paisagem natural ou uma multidão. Desse modo, expressa inferioridade. Ao contrário, o enquadramento em ângulo contra *plongée*, de baixo para cima, oferece a percepção de que o personagem é grande, central e imponente. Assim, expressa posição de superioridade e dominância. O enquadramento em ângulo diagonal reforça situações de desequilíbrio ou conflito dos personagens com outros personagens ou com o meio. O enquadramento em ângulo subjetivo apresenta as imagens ao espectador, afirmando o ponto de vista subjetivo dos personagens em questão.

A posição do ângulo das imagens pode ajudar no esforço para compreender a posição de empresários, produtores e diretores da indústria fílmica como caminho de análise da conjuntura internacional. Imagens em *plongée* podem, por exemplo, minimizar personagens que representam o “outro” diante do cenário moderno ou personagens que representam o “eu” diante dos perigos do mundo. Nesse caso, é importante perceber que a minimização de alguns elementos pode maximizar outros, bem como suas qualidades positivas ou negativas. O enquadramento em contra *plongée* pode maximizar a importância dos personagens que representam o “eu” diante do “outro”, tanto em cenas de diálogo como em cenas de ação e combate. O enquadramento em ângulo diagonal pode tentar levar o espectador para a situação de desequilíbrio em cena, aproximando das experiências dos personagens que representa o “eu” ou o “outros, por exemplo, em um bombardeio ou no momento da morte. O ângulo coloca o espectador imbuído do “eu” fílmico observando o “outro”, ou vice-versa, com todas as respectivas características. Bem como o enquadramento, a escolha do ângulo reforça valores e percepções de mundo.

O movimento da câmera é a própria essência das produções fílmicas. A câmera fixa consolida o papel do espectador como observador e, conseqüentemente, reforça os gestos corporais dos perso-

nagens. A câmera panorâmica, que normalmente se movimenta verticalmente ou horizontalmente, descreve a cena e reforça as relações estabelecidas no enquadramento e no ângulo. Nesse sentido, uma cena pode começar em *plongée* se deslocando verticalmente de baixo para cima reforçando a grandeza do personagem. A câmera *travelling* se desloca horizontalmente ou verticalmente acompanhando os movimentos dos personagens pelo cenário. Oferece ao espectador a sensação de estar em movimento com os personagens, participando das mesmas ações, com os mesmos objetivos, como uma fuga, uma perseguição ou uma queda livre. O movimento de zoom aproxima ou afasta os personagens e os objetos do espectador. Por exemplo, pode mostrar os personagens em um plano de conjunto e passar ao *close-up* para mostrar as reações em sua face como resultado da interação com os outros. No que tange especificamente à análise da conjuntura internacional por meio dos filmes e séries, o movimento de câmera reforça os outros elementos já expostos. Entretanto, cabe ressaltar a importância da câmera em *travelling*, sobretudo em filmes e séries de ação que envolvam relações internacionais. A utilização desse artifício amplia a sensação de pertencimento do espectador ao mundo real, principalmente sua relação com os protagonistas que perseguem e os antagonistas que “merecem” ser perseguidos, caçados, presos ou mortos.

A análise do discurso

O som das vozes dos personagens e do ambiente contribui para o realismo, para a caracterização e para o simbolismo dos filmes e séries. A utilização de trilha sonora tende a ser mais abstrata e evoca as emoções, reforçando a mensagem das imagens, ou é utilizada apenas como elemento comercial para promover canções e artistas. Por sua vez, o silêncio, a ausência de som, também é significativo, uma vez que amplia a tensão, o suspense ou os constrangimentos (Constanzo, 2014, p. 29).

O som das vozes estabelece o discurso. Sendo assim, o conteúdo das narrativas presente nas séries está sujeito à análise crítica do discurso, que compreende a linguagem como parte irredutível da vida

e dialeticamente conectada com outras esferas da realidade social. Segundo Fairclough, o discurso é um modo de ação historicamente situado. Por um lado, as estruturas organizam a produção do discurso nas sociedades. Por outro lado, a ação discursiva age sobre tais estruturas para conservá-las ou transformá-las. O discurso é uma representação e uma forma de agir no mundo. Os discursos são moldados e restringidos pelas relações sociais e são socialmente constitutivos, pois constroem e constituem o mundo (Fairclough, 2001). Na mesma linha, como apontam Resende e Ramalho, o meio social é o centro organizador da atividade linguística, do discurso. A linguagem é um fragmento que, ao mesmo tempo, refrata e transforma a realidade (Resende; Ramalho, 2009, p.13-16, 60).

Sob essas perspectivas, o discurso, claramente, compõe um sistema simbólico que constitui o poder e constrói hegemonia. Com base nos estudos sobre a obra de Fairclough, Resende e Ramalho apontam que o discurso e a hegemonia se relacionam de duas maneiras. Primeiro, a hegemonia e a luta hegemônica assumem a forma de prática discursiva a partir da dialética entre discurso e sociedade. Assim, hegemonias são produzidas, reproduzidas, contestadas e transformadas no discurso. Segundo, o próprio discurso se apresenta como um espaço de hegemonia, uma vez que os grupos que almejam ser hegemônicos dependem, em parte, da capacidade de gerar e disputar práticas discursivas. Então, “a luta hegemônica pode ser vista como disputa pela sustentação de um status universal para determinadas representações particulares do mundo material, mental e social” (Resende; Ramalho, 2009, p.44, 46). A partir dessas premissas básicas, a análise crítica do discurso propõe a investigação de como o discurso funciona na construção das relações sociais e na estruturação da hegemonia e da contra-hegemonia.

Portanto, como apontam Resende e Ramalho, a linguagem é um espaço de luta hegemônica, uma vez que permite a apreensão das contradições sociais e das lutas pelo poder. Nesse processo, aqueles que emitem o discurso, escolhem determinadas vozes e determinadas estruturas linguísticas, de forma consciente ou inconsciente (Resende; Ramalho, 2009, p.18). Por isso, uma ques-

tão inicial para o estudo dos discursos é a verificação das vozes que não são incluídas e das vozes que são incluídas nos filmes e séries. É perceber quem tem o direito de falar e quem é silenciado. Também é importante entender que a linguagem é dialógica e polifônica. Em outras palavras, os discursos sempre respondem aos discursos anteriores e antecipam os discursos posteriores (Resende; Ramalho, 2009, p.66-68). Assim, os discursos nos filmes e séries podem estar respondendo aos discursos do mundo real.

Resende e Ramalho observam que o uso da linguagem como um modo de ação historicamente situado e socialmente constituído também pressupõe compreendê-lo como constitutivo de identidades sociais, relações sociais e um sistema de crenças. Tanto as identidades quanto as diferenças são atos de criação linguística. De acordo com as autoras: “as identidades são construídas por meio de classificações mantidas pelo discurso” (Resende; Ramalho, 2009, p.26; 34). O significado identificacional pode ser apreendido por meio das afirmações que definem aquilo que é desejável ou indesejável, relevante ou irrelevante por intermédio de verbos, advérbios, adjetivos e tons de voz.

As análises dos discursos nos filmes e séries devem estar articuladas com: 1) a análise da conjuntura; 2) a análise da prática particular, com ênfase para a relação entre a prática do discurso e o momento particular que está em foco; 3) a análise do discurso, orientada para a relação do discurso com outros discursos do mundo fílmico e do mundo real.

O discurso opera a internalização da ideologia de cinco formas que devem ser apreendidas nas análises dos discursos cinematográficos: legitimação, dissimulação, unificação, fragmentação e reificação.

Na legitimação as relações de dominação entre “eu” e o “outro” são apresentadas como legítimas por serem justas e/ou dignas de apoio. Essa legitimação pode estar circunscrita em três estratégias de construção simbólica: na racionalização, fundamentada em preceitos racionais da obediência às regras dadas *a priori*; na universalização, por meio da apresentação de representações parciais como gerais; na narrativização, com a utilização da recorrência ao passado

para legitimar o presente (Resende; Ramalho, 2009, p.50-52). Nos estudos dos filmes e séries como elemento de análise de conjuntura internacional é possível investigar a legitimação em algumas situações, por exemplo: por meio da racionalização, em discursos que associam uma relação causal entre ameaça à liberdade e invasões militares; por meio da universalização, em discursos que definem interesses nacionais ou generalizam características negativas de uma nação ou etnia, sem levar em consideração pluralidades, variáveis, exceções, disputas e contradições; por meio da narrativização, em discursos que recuperam um passado mítico associado a um dever futuro, apontam para pecados originários do “outro” etc.

Na dissimulação, as relações de dominação entre o “eu” e o “outro” são atenuadas ou ofuscadas. A dissimulação ocorre por meio do deslocamento, quando há a recontextualização de termos; da eufemização, quando ações, instituições e relações sociais são apresentadas como positivas, sem mencionar contradições e elementos negativos; e do tropo, quando há um uso figurativo da linguagem a fim de apagar as relações conflituosas (Resende; Ramalho, 2009, p.50-52). Para a análise de filmes e séries como fonte de investigação da conjuntura é importante verificar situações que reforcem a dissimulação, por exemplo, por meio dos: discursos de deslocamento, que associam termos históricos ou de outros contextos para naturalizar a dominação internacional como retratar o “outro” como medieval ou como inimigos de um passado distante; discursos de eufemização, que suavizam ações negativas do “eu”, como caracterizar a guerra como a luta pela liberdade; e discursos de tropo, metafóricos, que promovem comparações implícitas, como elencar novos “lutadores da liberdade”, definir imigrantes como “*aliens*”, caracterizar o “outro” como algum tipo de monstro etc.

Na unificação, as relações de dominação são sustentadas pela construção de uma unidade. A unificação pode ocorrer por meio: da padronização, com a adoção de um referencial padrão partilhado; e da simbolização, com construção de símbolos de identidade coletiva (Resende; Ramalho, 2009, p.50-52). No esforço de tomar filmes e séries como fonte de análise de conjuntura internacional,

por exemplo: a padronização pode estar presente em discursos que adjetivam o “outro” de modo negativo ou o “eu” de modo positivo, como a ideia de que toda América Latina é “perigosa”, todo latino-americano é “corrupto” ou “corruptível”, todo árabe é terrorista, todos os estadunidenses são “fortes” e “corajosos” etc.; a simbolização pode estar presente em discursos que aplicam símbolos aos lugares ou aos sujeitos (“eu” e “outro”) de forma unificadora como a ideia de que os Estados Unidos são o espaço da democracia e da liberdade e o resto do mundo é o lugar da anarquia, entendida como caos.

Na fragmentação, a dominação do “eu” sobre o “outro” é sustentada por meio da segmentação de indivíduos e grupos que unidos representariam uma ameaça. A fragmentação ocorre por meio da diferenciação, que enfatiza características que desunem os indivíduos; e do expurgo, em que os grupos que constituem um obstáculo à hegemonia são caracterizados como inimigos que devem ser combatidos (Resende; Ramalho, 2009, p.50-52). Nesse caso, para a análise de conjuntura internacional, é importante tentar investigar em filmes e séries, discursos que, por exemplo, recorrem a: fragmentação para reforçar características distintas do “outro”, como distinções culturais e étnicas e, ao mesmo tempo, sublimar semelhanças como a exploração; e ao expurgo para apresentar qualidades negativas dentro de grupos nacionais oposicionistas (que de certa forma passam de “eu” para “outro” interno), como acusações de serem antipatrióticos, comunistas (neste caso utiliza o tropo e o deslocamento ao mesmo tempo) etc.

Na reificação, situações provisórias são apresentadas como permanentes. A reificação ocorre por meio da naturalização, quando criações sociais são apresentadas como naturais, independente das ações humanas; da eternização, quando fenômenos históricos são apresentados como eternos; e da nominalização e passivação quando possibilitam a substituição dos atores por entidades (Resende; Ramalho, 2009, p.50-52). Para a compreensão da conjuntura internacional a partir de filmes e séries é interessante analisar, por exemplo, discursos que utilizam a estratégia de: naturalização e eternalização em situações em que o Estado, os modos de

produção e tradições culturais são apresentadas como naturais ou eternos, seja para valorizar positivamente o “eu” ou negativamente o “outro”, reforçando estratégias de hegemonia e dominação; e nominalização e passivação em situações em que as ações de grupos são atribuídas às instituições para apagar os atores, como colocar o Estado ou o Islã como sujeitos positivos ou negativos.

Essas estratégias de operacionalizar a ideologia por meio dos discursos se combinam e se confundem, reforçando, disseminando ou municiando os espectadores com percepções de mundo.

Quadro 1 – Modos de operação da ideologia

Modos gerais de operação da ideologia	Estratégias típicas de construção simbólica
LEGITIMAÇÃO: relações de dominação são apresentadas como legítimas	RACIONALIZAÇÃO: uma cadeia de raciocínio procura justificar um conjunto de relações UNIVERSALIZAÇÃO: interesses específicos são apresentados como interesses gerais NARRATIVIZAÇÃO: histórias do passado legitimam o presente
DISSIMULAÇÃO: relações de dominação são ocultadas, atenuadas ou obscurecidas	DESLOCAMENTO: deslocamento contextual de termos e expressões EUFEMIZAÇÃO: valoração positiva de instituições, ações ou relações TROPO: metáfora

UNIFICAÇÃO: construção simbólica de identidade coletiva	PADRONIZAÇÃO: um referencial padrão proposto como fundamento compartilhado SIMBOLIZAÇÃO DA UNIDADE: construção de símbolos de unidade e identificação coletiva
FRAGMENTAÇÃO: segmentação de indivíduos e grupos que possam representar ameaça ao grupo dominante	DIFERENCIAÇÃO: ênfase em características que desunem e impedem a constituição de desafio efetivo EXPURGO DO OUTRO: construção simbólica de um inimigo
REIFICAÇÃO: retratação de uma situação transitória como permanente e natural	NATURALIZAÇÃO: criação social e histórica tratada como acontecimento natural ETERNALIZAÇÃO: fenômenos sócio-históricos apresentados como permanentes NOMINALIZAÇÃO/ PASSIVAÇÃO: concentração da atenção em certos temas em detrimento de outros, com apagamento de atores

Fonte: Resende; Ramalho, 2009, p. 52

Conclusão

Este capítulo tentou demonstrar que é importante fazer análises de conjuntura internacional por meio de filmes e séries, e buscou apresentar algumas estratégias para tal empreitada. Para tanto, primeiramente, afirmou que é necessário situar a feitura dos filmes e séries em seu contexto social porque, com isso, é possível compreender a articulação entre o lugar de fala e a posição social

dos empresários, produtores e diretores e o modo como os filmes e séries podem reproduzir disputas e conformar a hegemonia, influenciando indivíduos e grupos. Isso significa observar como os componentes internos dos filmes e séries codificam relações de poder e dominação e, conseqüentemente, promovem os interesses políticos e comerciais das frações de classe dominantes.

Sendo assim, tentou-se mostrar que é preciso ler os filmes e séries politicamente, situando a conjuntura histórica e analisando como as narrativas, as imagens e os elementos discursivos sonoros incorporam ideologias e produzem efeitos políticos. Ao mesmo tempo, é preciso compreender que as mesmas imagens, discursos e linguagens impactam a própria conjuntura de lutas existente. Em outras palavras, os filmes e séries podem revelar projetos de hegemonia.

Em suma, filmes e séries não são apenas entretenimento. Filmes e séries têm muito a dizer sobre a conjuntura internacional. Cabe ao investigador interrogar: quem fabrica os filmes e séries? Em qual contexto nacional e internacional? Como estruturam as narrativas dos filmes e séries? O que querem e podem dizer sobre o “eu”, o “outro” e o internacional por meio das imagens e dos discursos?

Referências bibliográficas

- BOURDIEU, P. *Razões práticas*. Campinas: Papirus, 1996.
- _____. *A Economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- _____. *Os Usos e abusos das ciências: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- CAMPBELL, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University Of Minnesota Press, 1998.
- CARDOSO, C. *Narrativa, sentido, história*. Campinas: Papirus, 1997.
- _____. *Um historiador fala de teoria e metodologia*. Bauru: Edusc, 2005.

- Construção de hegemonia: metodologia para análise de conjuntura internacional por meio das narrativas de filmes e séries de ficção
- CASTRO-GÓMEZ, S. Ciências sociais, violência epistêmica e o problema da invenção do outro. In: LANDER, E. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Clacso, 2005.
- CERTEAU, M. de. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1982.
- CONSTANZO, W. *Reading the Movies*. Amazon, 2014 [Kindle Edition].
- FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- GILL, S. (org). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.
- GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- _____. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- _____. *Cadernos do Cárcere*. V.3: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- KELLNER, D. *A cultura da mídia*. Bauru: Edusc, 2001.
- NIGRA, F. *Hollywood, ideología y consenso en la historia de Estados Unidos*. Buenos Aires: Maipue, 2010.
- NYE, J. S. *O Paradoxo do poder americano*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- RESENDE, V. de M.; RAMALHO, V. *Análise do discurso crítica*. São Paulo: Contexto, 2009.
- THOMPSON, E. P. *As peculiaridades dos ingleses*. Campinas: Editora Unicamp, 2001.
- XAVIER, I. *O olhar e a cena*. São Paulo: Cosac & Naif, 2003.

ISBN 978-85-7983-765-4

