

# REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL A PARTIR DOS CAMPOS NEUTRAIS



## ORGANIZADORES

DANIEL LENA MARCHIORI NETO  
FELIPE KERN MOREIRA  
FERNANDO COMIRAN  
WAGNER FELONIUK

Reflexões sobre o Sistema  
Internacional a partir dos  
Campos Neutrais



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-FURG

Reitor  
DANILO GIROLDO  
Vice-Reitor  
RENATO DURO DIAS  
Chefe de Gabinete do Reitor  
JACIRA CRISTIANE PRADO DA SILVA  
Pró-Reitor de Extensão e Cultura  
DANIEL PORCIUNCULA PRADO  
Pró-Reitor de Planejamento e Administração  
DIEGO D'ÁVILA DA ROSA  
Pró-Reitor de Infraestrutura  
RAFAEL GONZALES ROCHA  
Pró-Reitora de Graduação  
SIBELE DA ROCHA MARTINS  
Pró-Reitora de Assuntos Estudantis  
DAIANE TEIXEIRA GAUTÉRIO  
Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas  
LUCIA DE FÁTIMA SOCOOWSKI DE ANELLO  
Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação  
EDUARDO RESENDE SECCHI  
Pró-Reitora de Inovação e Tecnologia da Informação  
DANÚBIA BUENO ESPÍNDOLA

#### **EDITORA DA FURG**

Coordenadora  
CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA

#### **COMITÊ EDITORIAL**

Presidente  
DANIEL PORCIUNCULA PRADO

Titulares  
ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO  
ANGELICA CONCEIÇÃO DIAS MIRANDA  
CARLA AMORIM NEVES GONÇALVES  
CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA  
EDUARDO RESENDE SECCHI  
ELIANA BADIALE FURLONG  
LEANDRO BUGONI  
LUIZ EDUARDO MAIA NERY  
MARCIA CARVALHO RODRIGUES

Editora da FURG  
Campus Carreiros  
CEP 96203 900 – Rio Grande – RS – Brasil [editora@furg.br](mailto:editora@furg.br)

Integrante do PIDL



Daniel Lena Marchiori Neto  
Felipe Kern Moreira  
Fernando Comiran  
Wagner Feloniuk  
*Organizadores*

# Reflexões sobre o Sistema Internacional a partir dos Campos Neutrais



Rio Grande  
2021

## Comissões

### Organização do II Encontro de Pesquisas em Relações Internacionais

#### **Comissão de Organizadores do II EPRI**

Daniel Lena Marchiori Neto (UFPel)  
Fabiane Simioni (FURG)  
Felipe Kem Moreira (FURG)  
Fernando Comiran (FURG)  
Gabriela de Moraes Kyrillos (FURG)  
Wagner Silveira Feloniuk (FURG)

#### **Comitê Científico do II EPRI**

Camila Feix Vidal (UFSC)  
Charles Pennaforte (UFPel)  
Daniel Lena Marchiori Neto (UFPel)  
Fabiane Simioni (FURG)  
Felipe Kem Moreira (FURG)  
Fernando Comiran (FURG)  
Flávio Augusto Lira Nascimento (Unipampa)  
Gabriela de Moraes Kyrillos (FURG)  
Giuliana Redin (UFSM)  
Gustavo Castagna Machado (UFPEL)  
Hemerson Luiz Pase (FURG)  
José Carlos da Silva Cardozo (FURG)  
Joséli Fiorin Gomes (UFSM)  
Luciano Vaz Ferreira (FURG)  
Renato José da Costa (Unipampa)  
Wagner Silveira Feloniuk (FURG)

#### **Conselho Editorial das Publicações do II EPRI**

Amanda Muniz Oliveira (Unipampa)  
Camila Feix Vidal (UFSC)  
Camilo M. López Burian (Universidad de la República, Uruguai)  
Charles Pennaforte (UFPel)  
Daniel Lena Marchiori Neto (UFPel)  
Felipe Franz Wienke (FURG)  
Felipe Kem Moreira (FURG)  
Fernando Comiran (FURG)  
Joséli Fiorin Gomes (UFSM)  
Luiza Machado da Silva (FURG)  
Melise de Lima Pereira (UFPR)  
Renato José da Costa (Unipampa)  
Wagner Silveira Feloniuk (FURG)

#### **Comissões de Discentes do II EPRI**

##### *Comissão discente de Staff*

Ana Flávia Ramos de Almeida  
Ana Livia Tarcília Silva Godinho  
Ariele Nunes Avila  
Beatriz Silva Alves  
Brenda Mena Barreto Leal  
Bruna Pereira de Pereira  
Caroline Matos  
Isabela Nunes Maroto  
Josiele San Martins Corrêa  
Kevin Nepomuceno Montemor  
Leda Mena Barreto Neta  
Sara Santos Ribeiro  
Thobias de Souza Ferreira Estanislau  
Zuri Damasceno

##### *Comissão discente de Acolhimento*

Carlos Otaviano Passos  
João Heitor Pereira  
Josi Santini  
Rebeca Alves V. de Macêdo

##### *Comissão discente de Patrocínio*

Ahmad Hussein Musa  
Rodrigo Rosales Tapia  
Sara Nunes M. Alves  
Stéphani Rodrigues

##### *Comissão discente de Mídia*

Diuli Oliveira  
Rafael Cavalcanti da Costa

##### **Demais Membros da Organização**

Eliezer Montes Rodrigue(Cerimonialista)  
Luísa Teixeira Catarino (Fotógrafa)  
Carolyne de Castro Carvalho Silva (Mestre de Cerimônia)  
Sérgio Henrique Moraes Clemente (Mestre de Cerimônia)

© Daniel Lena Marchiori Neto; Felipe Kern Moreira; Fernando Comiran; Wagner Feloniuk

2021

Arte da capa: Wagner Feloniuk  
Diagramação da capa: Anael Macedo

Formatação e diagramação:

João Balansin  
Gilmar Torchelsen  
Cinthia Pereira

Técnico de apoio:

Irai Mirapalhete

#### Ficha Catalográfica

R332 Reflexões sobre o Sistema Internacional a partir dos Campos Neutrais [Recurso Eletrônico] / Organizadores Daniel Lena Marchiori Neto... [et al.]. – Rio Grande, RS : Ed. da FURG, 2021. 371 p. : il.

Outros organizadores: Felipe Kern Moreira, Fernando Comiran, Wagner Feloniuk.

Artigos científicos e resumos expandidos dos trabalhos apresentados no II Encontro de Pesquisas em Relações Internacionais.

Modo de acesso: <http://repositório.furg.br>  
ISBN 978-65-5754-076-3 (eletrônico)

1. Relações Internacionais 2. Política Externa 3. Produção Cultural  
4. Políticas Públicas 5. Comércio Exterior 6. Encontro de Pesquisas em Relações Internacionais I. Marchiori Neto, Daniel Lena (org.)  
II. Moreira, Felipe Kern (org.) III. Comiran, Fernando (org.) IV. Feloniuk, Wagner (org.) V. Título.

CDU 327

Catálogo na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos – CRB10/2344

A revisão e todas as opiniões e informações expressas em cada um dos artigos são de inteira responsabilidade de seus respectivos autores.

## Sumário

Apresentação.....	9
Discurso de abertura do II Encontro de Pesquisa em Relações Internacionais.....	20
<b>Parte I - Relações Internacionais e Política Externa</b>	
A imprescindibilidade de Khomeini para a Revolução Islâmica do Irã: um projeto que completa 40 anos de resistência ao mainstream internacional..... <i>Renatho Costa</i>	22
Relações internacionais do Paraguai no século XXI: novas narrativas geoeconômicas..... <i>Nilson Perinazzo Machad; Roberto Rodolfo Georg Uebel</i>	47
Atlas Network e institutos liberais no Brasil e na América Latina: novas formas de ingerência externa?..... <i>Camila Feix Vidal</i>	73
Política externa brasileira: uma análise do governo de Dilma Rousseff..... <i>Rafael Balardim, Geovana Gabriela Bardesio, Maria Eduarda Xavier Vilella</i>	86
<b>Parte II - Cultura e Relações Internacionais</b>	
Rock e Relações Internacionais: System of a Down e a luta pelo reconhecimento do genocídio Armênio..... <i>Amanda Muniz Oliveira, Horácio Wanderlei Rodrigues</i>	102
História das relações internacionais: as histórias em quadrinhos como objeto de pesquisa e ensino..... <i>José Carlos da Silva Cardozo</i>	128

<b>Seção III - Instituições e Políticas Públicas Comparadas</b>	
Estado e cultura política.....	151
<i>Hemerson Luiz Pase, Ana Paula Dupuy Patella</i>	
A política e a Suprema Corte dos Estados Unidos.....	174
<i>Wagner Feloniuk</i>	
O Princípio da Subsidiariedade à luz do federalismo cooperativo: uma análise a partir da experiência alemã.....	212
<i>Marcelo Schenk Duque</i>	
O papel dos burocratas na implementação das políticas públicas no judiciário.....	244
<i>Manuela Medeiros Parada</i>	
A securitização do narcotráfico e o uso das forças armadas na segurança pública: a operação arcanjo no Rio de Janeiro.....	256
<i>Bruna Damasceno Mota Uchoa, Nairana Karkow Bones</i>	
<b>Seção IV - Economia Internacional</b>	
A “uberização” do trabalho: o impacto da tecnologia nas relações de trabalho.....	282
<i>Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Juliana Gonçalves de Oliveira</i>	
Os desafios para a harmonização normativa em matéria ambiental no Mercosul: as perspectivas diante do acordo comercial Mercosul- União Europeia.....	302
<i>Felipe Franz Wienke, Isabela Peixer Galm Bernardes</i>	
Panorama das medidas não tarifárias do Mercosul e União Europeia: uma análise comparativa.....	319
<i>Michelle Márcia Viana Martins</i>	
Eficiência e identificação dos benchmarks: uma abordagem para o acordo de facilitação de comércio.....	343
<i>Michelle Márcia Viana Martins</i>	
Currículo Resumido Dos Autores.....	367

## **Apresentação**

Esta obra é composta por artigos de professores doutores e pesquisadores de mestrado e doutorado que participaram do II Encontro de Pesquisas em Relações Internacionais. Sua realização foi possível pela disponibilidade de vários professores e pesquisadores para virem ao evento e, depois, enviarem seus trabalhos. São, ao todo, quinze capítulos formados por professores do curso de Relações Internacionais de Santa Vitória do Palmar, além de professores e pesquisadores de instituições como Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Pampa, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade de São Paulo, Faculdade São Francisco de Assis, Centro Universitário Eurípides de Marília, Escola da Magistratura Federal do Estado do Rio Grande do Sul.

As contribuições são tão diversificadas quanto as instituições e formam quatro seções. Inicialmente, são apresentados os trabalhos nas áreas de relações internacionais e política externa brasileira. Aparecem trabalhos sobre o Oriente Médio, América Latina, Estados Unidos, Europa – e, claro, diversos relacionados ao Brasil.

A segunda parte da obra é composta por dois trabalhos relacionados à produção cultural e sua ligação com as Relações Internacionais: a produção de uma banda de rock sobre o Genocídio Armênio e a análise de histórias em quadrinhos dos Estados Unidos são analisados a partir de uma perspectiva acadêmica, inovadora metodologicamente e com vistas a contribuir para a compreensão da área.

A terceira parte do livro trata principalmente de comparações entre instituições e políticas públicas. São estudados assuntos como a Suprema Corte dos Estados Unidos, a visão alemã do Princípio da Subsidiariedade na organização de um Estado Federado e

considerações sobre a cultura política e a atuação do Estado em políticas públicas como as do Poder Judiciário e de Segurança Pública.

Por fim, o livro é encerrado com artigos tratando do meio ambiente e comércio exterior - os três artigos neste sentido unem os temas, mostrando uma abordagem interdisciplinar na compreensão de fenômenos brasileiros e europeus na área.

A expectativa é que o livro seja representativo da boa qualidade das pesquisas empreendidas por todos os convidados que o compõe e, em um sentido amplo, do próprio evento que deu-lhe origem.

### ***Sobre o II Encontro de Pesquisas em Relações Internacionais***

O II EPRI ocorreu nos dias 07 e 08 de novembro de 2019, no Campus de Santa Vitória do Palmar. Nele, palestraram professores da Unipampa, UFPEL, UFSM, UFSC e de dois *campi* da Universidade Federal do Rio Grande, sede do evento. Compareceram participantes e apresentadores dessas instituições e diversas outras, não apenas do estado, mas espalhadas por todo o Brasil. Ao todo, os vinte e nove palestrantes e membros de banca convidados a comparecer presencialmente fizeram um conjunto de palestras e, junto delas, foram organizados Grupos de Trabalhos para os pesquisadores em nível de graduação e pós-graduação apresentarem seus trabalhos. A ideia do encontro surgiu alguns anos antes como um acontecimento bianual para reunir os alunos do curso e outras instituições e fora realizado com sucesso naquela oportunidade, em 2017.

O evento contou com quase 300 participantes. 101 trabalhos escritos, com até três autores, foram submetidos e 82 foram aprovados, chegaram efetivamente ao evento naqueles dias e serão publicados. Essa dimensão foi algo inédito para o *campus* de Santa Vitória do Palmar, não apenas para o curso de Relações Internacionais, é o maior evento organizado até aqui e um sinal positivo para a consolidação do curso como um dos locais de ensino e pesquisa em Relações Internacionais no Rio Grande do Sul.

Para a organização de um evento assim, foi especialmente importante o apoio recebido por muitas vias diferentes. A estrutura presente permitiu, nos seus limites, realizar o evento, mas o esforço de muitas pessoas foi necessário para permitir que ele fosse feito nos

moldes alcançados. Os destaques são muitos e podem ser divididos entre alunos, professores e servidores técnicos.

Os alunos formaram, autonomamente, quatro Comissões Discentes - Staff, Acolhimento, Patrocínio e Mídia, e ingressaram nelas de acordo com seus objetivos de contribuição. Foram um total de vinte alunos, ou seja, um quinto de todo o curso, participando do evento como organizadores. E sua importância foi grande, não haveria um evento semelhante sem eles, com apoios longos, comprometidos, que contribuíram com ideias na estruturação, esforços (longos) de preparação do campus, criação de material de mídia, divulgação em redes sociais, preparação de alimentos aos participantes, organização da hospedagem solidária - além da maciça tarefa de estar presente no *campus* nos dias do evento e nos que o seguiram, desde muito antes de iniciar e depois de acabar os horários habituais.

Cada uma dessas atividades de organização pode ser citada em duas ou três palavras em uma apresentação escrita, mas não raro envolveram muitas horas ou até dias inteiros dedicados inteiramente aos assuntos, com idas e voltas do *campus*, trabalhos e mensagens durando boa parte da madrugada. Então, um agradecimento a todos os organizadores discentes. A todos que se destacaram em algumas dessas atividades em particular, um agradecimento especial, que foi lembrado enquanto a apresentação era escrita, pois em muitas dessas ações, mais do que atividades em si, a citação traz à lembrança de rostos e esforços notáveis de vários alunos do curso.

Nestas considerações, um apoio foi particularmente importante e merece ser destacado. Perto de uma centena de artigos e resumos, quase mil páginas de ABNT, foram formatados e corrigidos para o livro também pelo esforço de alunos voluntários. Cada formatação exigiu atenção a uma lista de verificações e correções, que nem sempre são curtas, e foi individualmente discutida com o grupo todo ao longo de muitas sessões virtuais de correção. Não é possível precisar quantas horas foram dispendidas nesse processo, que teve resultados excelentes. Um trabalho que adiantou em muitos meses a publicação das obras, melhorou a qualidade do material que fica após o evento e o consolida no tempo. Desde o primeiro momento, fazer as correções foi apresentado como um desprendimento pessoal, ao qual não haveria uma retribuição palpável além de saber que era uma contribuição importante para o evento e, em alguma medida, o curso. Neste trabalho

contribuíram: Brenda Mena Barreto Leal, Carlos Otaviano Passos, João Heitor Pereira, Pamela Monteiro Siqueira e Rodrigo Rosales Tapia. Obrigado por terem aceitado fazer isso - e citando vocês, obrigado aos outros esforços que eventualmente não foram sequer conhecidos em sua plenitude pelos professores, mas ajudaram a fazer o evento.

Os professores, por sua vez, apoiaram de diversas outras formas, igualmente imprescindíveis. Da Direção da Faculdade de Direito, veio um apoio institucional constante, cuidadoso, que ofereceu diálogo e apoiou o evento de muitas maneiras materiais e imateriais, e também fez o evento possível como ele se desenrolou, com participação externa e diversas características difíceis de alcançar em tempos de crise. Da mesma forma, muitos professores se deslocaram de outros locais, alguns de fora do estado, para fazerem palestras e parte dos Grupos de Trabalho. Os professores do próprio curso apoiaram com muitas ideias, estruturas, disposição em viajar longamente para trazer um palestrante, permanência no *campus* para muito além de suas obrigações profissionais habituais ou agendas. Novamente, assim como com os alunos, houve muita vontade de fazer o evento acontecer e parte dos acontecimentos foi moldada para melhor por essa disposição.

Por fim, os Servidores Técnico-Administrativos em Educação contribuíram também em diversos momentos. Em especial, a disposição com a organização dos equipamentos para o auditório e as salas, um comprometimento que todos do *campus* se acostumaram a ter na organização dos eventos, mas que merece ser lembrado e agradecido a cada vez.

Assim, o evento teve 300 pessoas. Não é muito, a depender das considerações. Há mais eventos científicos com 300, e com 3.000 também, sendo feitos com frequência e formados por decisões profissionais objetivas e acertadas. Nesse caso, no entanto, a distância e as condições, assim como a vontade de fazer dar certo, fizeram do II EPRI um acontecimento cheio de intenções, contribuições e suor, especialmente por parte dos alunos. Se fazer um evento com 300 pessoas pode não ser difícil ou especial no geral, neste caso, foi, e temos certeza que muitos alunos entendem porque a lembrança dele traz à mente antes de tudo a passagem de Saint-Exupéry: "*L'essentiel est invisible pour les yeux*".

## ***Dados do II Encontro de Pesquisas em Relações Internacionais***

### ***Palestras***

O II EPRI contou com as seguintes palestras, em uma troca de experiências entre professores e incentivando o contato com os alunos presentes. A estrutura proposta é que as falas durassem cerca de quarenta minutos e permitissem perguntas ao final. Elas foram sequenciais, na mesma sala, todos os presentes puderam acompanhar elas.

As palestras eram o primeiro de dois eixos do evento. Ao lado dos Grupos de Trabalho, e elas foram o principal acontecimento, à semelhança do que ocorrem em diversos eventos consolidados brasileiros, no qual professores e pesquisadores são convidados a palestras e alunos, da graduação ao final do doutorado, contribuem em momentos de maior diálogo sobre o assunto de seus interesses nos grupos.

#### ***Palestras I - 1º dia noite - 07/11/2019***

Presidência: Fabiane Simioni.

a) *A análise dos Sistema-Mundo e as Relações Internacionais: a contribuição de Immanuel Wallerstein* por Charles Pennaforte (UFPEL).

b) *Política externa energética das grandes potências* por Flávio Augusto Lira Nascimento (Unipampa).

c) *Institutos liberais no Brasil: novas formas de atuação estadunidense?* por Camila Feix Vidal (UFSC).

d) *Xenofobia estrutural no Estado brasileiro* por Giuliana Redin (UFSM), à distância.

#### ***Palestras II - 2º dia manhã - 08/11/2019***

Presidência: Wagner Silveira Feloniuk.

a) *Desafios para a transição agroecológica: uma análise comparada Brasil e União Europeia* por Felipe Franz Wienke (FURG).

b) *A ascensão do conservadorismo global e seus reflexos no Brasil* por Daniel Marchiori Neto (UFPEL).

*Palestras III - 2º dia noite - 08/11/2019*

Presidência: José Carlos da Silva Cardozo.

a) *Quarenta anos de embates: o papel da República Islâmica do Irã no Oriente Médio e no sistema internacional* por Renato José da Costa (Unipampa).

b) *Das traduções culturais e dos transplantes jurídicos* por Gustavo Castagna Machado (UFPEL).

c) *Há uma agenda internacional sobre consumo sustentável?* por Joséli Fiorin Gomes (UFSM).

d) *RI e Rock: System of a Down e a luta pelo reconhecimento do Genocídio Armênio* por Amanda Muniz Oliveira (Unipampa).

### ***Grupos de Trabalho***

Os Grupos de Trabalho foram estruturados de maneira tradicional, como são em tantos eventos, mas foi tomado o cuidado de conceber eles da maneira que se promovesse ao máximo as qualidades potenciais do modelo. Assim, para cada apresentação foi entregue um total de 15 minutos e não havia limite estabelecido para o diálogo com os membros das bancas após a apresentação. Além disso, estabeleceu-se um limite de 10 apresentações por banca, viabilizando que um tempo tão grande fosse efetivamente cumprido e os apresentadores fossem efetivamente ouvidos e pudessem receber contribuições às suas pesquisas. Eles foram apresentados ao longo das tardes dos dois dias de evento - e muitas salas ficaram cheias de ouvintes, apresentadores e alunos do curso. Também houve o cuidado de não deixar um apresentador em dois grupos na mesma tarde, permitindo a submissão e publicação de até dois trabalhos por pessoa, mas não juntos, contribuindo para a não interrupção das discussões por movimentações nas salas.

Os trabalhos foram recebidos por meio de submissão virtual que se propôs a publicar todos os trabalhos efetivamente apresentados. Isso foi organizado por um edital público, inteiramente gratuito e aberto a todos, sem importar curso ou universidade, contanto que houvesse o liame com os temas dos grupos. Como inovação, foi aceito, exclusivamente na modalidade resumo expandido, a apresentação digital, por meio do envio de vídeos. Assim, ao fim, haviam passado pelo *double-blind peer review*

*method*, segundo critérios típicos de revistas científicas, um total de 83 trabalhos, de aproximadamente 100 submissões iniciais.

Os autores tiveram voz na escolha do grupo em que apresentariam, permitindo que eles se inserissem e conhecessem pesquisadores, tanto quanto possível, dentro de seus interesses. Enfim, foi empreendido um esforço de organização delicado para permitir que as pessoas estivessem a vontade e no melhor ambiente de aprendizado e diálogo possível.

A respeito dos trabalhos, cumprindo as propostas, houve a divisão interna dentre os seis assuntos inicialmente propostos pelos professores do curso de Relações Internacionais, esses grupos foram subdivididos tantas vezes quanto necessário. Foi especialmente impactante a quantidade de trabalhos a respeito do meio ambiente, firmando uma tendência que pode não ser comentada com frequência no Brasil, mas que parece a par da Europa e Estados Unidos, de ascensão do assunto na política, Direito e economia. Além dos temas efetivamente contemplados - que podem ser lidos nos temas e descrições abaixo - teria sido possível fazer ao menos uma seção inteiramente dedicada ao tema.

#### *Grupos de Política Externa e História das Relações Internacionais*

Descrição: este Grupo de Trabalho está apto a receber trabalhos nas áreas da História das Relações Internacionais e da Política Internacional. Serão aceitos trabalhos que versem sobre Teoria das Relações Internacionais, História das Relações Internacionais, Política Externa Brasileira, Política Externa e Comparada, Diplomacia e Segurança Internacional.

a) *GT 1 - I: Política Externa e história das Relações Internacionais* - 1º dia tarde - 07/11/2019 - Banca: Wagner Silveira Feloniuk (FURG), Fernando Comiran (FURG).

b) *GT 1 - II: Política Externa e história das Relações Internacionais* - 1º dia tarde - 07/11/2019 - Banca: Charles Pennaforte (UFPEL), Renatho José da Costa (Unipampa).

c) *GT 1 - III: Política Externa e história das Relações Internacionais* - 1º dia tarde - 07/11/2019 - Banca: Flávio Augusto Lira Nascimento (Unipampa), José Carlos da Silva Cardozo (FURG).

### *Grupo de Direito Internacional e Comparado*

Descrição: este Grupo de Trabalho está apto a receber trabalhos relacionadas à dimensão jurídica das relações internacionais. Serão aceitos trabalhos sobre Organizações Internacionais, Regimes Internacionais, Direito Internacional (Público e Privado), Direito da Integração e demais áreas relacionadas ao plano jurídico global, internacional, regional e transnacional.

*GT 2: Direito Internacional e Comparado* - 1º dia tarde - 07/11/2019 - Banca: Daniel Lena Marchiori Neto (UFSM), Felipe Kern Moreira (FURG), Carolina Belasquem de Oliveira Gomes (FURG).

### *Grupos Economia e Comércio Internacional*

Descrição: este Grupo do Trabalho está apto a receber trabalhos na área da Economia e do Comércio Internacional. Serão aceitos trabalhos nas áreas da Economia, nas mais diversas interfaces com o plano internacional (bilateral, multilateral, global, regional, transnacional), Comércio Exterior e internacionalização de empresas.

a) *GT 3 - I: Economia e comércio internacional* - 1º dia tarde - 07/11/2019 - Banca: Jonatas de Oliveira (FURG), Michelle Macia Viana Martins (FURG), Ricardo Saraiva Frio (FURG).

b) *GT 3 - II: Economia e comércio internacional* - 1º dia tarde - 07/11/2019 - Banca: Alécio Romero Gonçalves (FURG), Ricardo Aguirre Leal (FURG).

### *Grupo de Estudos de Fronteiras*

Descrição: este Grupo de Trabalho está apto a receber trabalhos relacionados a pesquisas sobre aspectos sociais, econômicas e culturais de fronteiras tanto em sua dimensão político-física quanto simbólica. Serão aceitos trabalhos de diversas áreas do conhecimento relacionadas à temática de fronteiras, incluindo pesquisas multidisciplinares, integração regional, geografia, migrações, turismo e hospitalidade.

*GT 4: Estudos de Fronteiras* - 2º dia tarde - 08/11/2019 - Banca: Melise de Lima Pereira (FURG), Luiza Machado da Silva (FURG), Amanda Muniz Oliveira (Unipampa).

### *Grupos de Direitos Humanos e Relações Internacionais a partir de Perspectivas das Margens*

Descrição: este Grupo de Trabalho está apto a receber trabalhos na área de Direitos Humanos e Teorias das Relações Internacionais enfatizando perspectivas críticas e/ou periféricas no estudo do internacional, dos Direitos Humanos e de áreas afins. Serão aceitos trabalhos a partir de abordagens neomarxistas como Teoria Crítica, Teoria da Dependência e Sistema Mundo; Feministas e Pós-Coloniais.

a) *GT 5 - I: Direitos Humanos e Relações Internacionais a partir de perspectivas das margens* - 08/11/2019 - Banca: Camila Feix Vidal (UFSC), Fabiane Simioni (FURG), Raphael de Boer (FURG).

b) *GT 5 - II: Direitos Humanos e Relações Internacionais a partir de perspectivas das margens* - 08/11/2019 - Banca: Kaciano Barbosa Gadelha (FURG), Gabriela de Moraes Kyrillos (FURG).

### *Grupo de Políticas Públicas Comparadas*

Descrição: este Grupo de Trabalho está apto a receber trabalhos na área da análise de políticas públicas, preferencialmente a partir de uma abordagem metodológica comparada, ou seja, inserindo a possibilidade de cotejar experiências de dois países ou mais. Receberemos trabalhos que aprofundem o debate teórico e metodológico sobre as políticas públicas. Além disso, serão avaliados esboços que abordem setorialmente as políticas públicas, considerando por exemplo temas como saúde, meio ambiente, direitos humanos, energia, previdência e assistência social, judicialização, etc.

*GT 6: Políticas públicas comparadas* - 08/11/2019 - Banca: Joséli Fiorin Gomes (UFSC), Hemerson Luiz Pase (FURG), Wagner Silveira Feloniuk (FURG).

### ***Publicações***

A publicação dos trabalhos do II EPRI foi planejada com flexibilidade. Seriam livros virtuais a serem organizados de acordo com os acontecimentos do evento e a adesão do público-alvo. Como houve o envio de um grande número de trabalhos, houve a decisão

pela formação de quatro volumes. É um empreendimento levado a frente pelo esforço de organizadores, alunos e professores, com expressivo apoio da Direção da Faculdade de Direito.

O resultado final foi a divisão da seguinte maneira:

a) *Reflexões sobre o sistema internacional a partir dos Campos Neutrais*: composto pelos trabalhos de mestrados e doutorandos apresentadores em Grupos de Trabalho, professores palestrantes e pesquisadores da área e professores que participaram dos Grupos de Trabalho. Esta é uma obra formada por pesquisas em nível de pós-graduação, no qual há uma grande diversidade de assuntos que foram concatenados tematicamente e buscam representar o melhor da pesquisa da área nesta região. Nele, há exclusivamente artigos, em um total de quatorze.

b) *Relações Internacionais contemporâneas*: composto por pesquisas de alunos da graduação, na forma de artigos e resumos expandidos e com temas de política externa e relações internacionais. A maior parte dos trabalhos neste livro vieram do primeiro Grupo de Trabalho, de Política externa e história das Relações Internacionais, mas podem ser encontrados alguns trabalhos apresentados inicialmente outros grupos que foram depois enquadrados melhor nesta temática. Um total de vinte e um trabalhos compõe esse livro, sendo oito, artigos.

c) *Política Externa e Relações Econômicas Internacionais*: composto exclusivamente por trabalhos de alunos da graduação apresentados no II EPRI, evento do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande. Ele trata de temas relacionados à economia e política externa, e teve vinte e dois trabalhos. Nele é visível a profunda interligação do tema econômico com o meio ambiente atualmente, além da amplitude dos países estudados em continentes e momentos históricos escolhidos, alguns em suas relações com o Brasil e outros com foco exclusivo nos países objetos da pesquisa.

d) *Normas, instituições e poder a partir de perspectivas das margens*: o último livro composto por pesquisas dos alunos trata de temas de Direito Internacional, Direitos Humanos e reconhecimento de minorias. É um livro no qual os trabalhos envolvendo perspectivas das margens, vindas de demandas socialmente importantes, são apresentadas. É um campo no qual o *campus* tem

grande destaque e deu resultado ao livro com mais obras, um total de vinte e cinco, com nove artigos.

Estes livros são, até certa medida, a continuidade de três anteriores, lançados em função da organização do I EPRI, lançados em 2018. Eles ajudam a formar um corpo de trabalhos dos alunos do curso de Santa Vitória do Palmar e todos os estudantes de outras instituições que se deslocam até a cidade para participar do evento.

Santa Vitória do Palmar, junho de 2020.

Prof. Dr. Daniel Lena Marchiori Neto

Prof. Dr. Felipe Kern Moreira

Prof. Dr. Fernando Comiran

Prof. Dr. Wagner Feloniuk

*Organizadores*

## **Discurso de abertura do II Encontro de Pesquisa em Relações Internacionais**

Primeiramente gostaria de saudar meus colegas e amigos queridos de mesa de abertura, Prof<sup>ª</sup>. Bitiza Mascarenhas, vice-diretora do Campus, prof<sup>ª</sup>. Gabriela Kyrillos e Prof. Wagner Feloniuk, Coordenadores docentes deste II EPRI. Saúdo especialmente, as discentes Carolina Mattos, Isabela Maroto e o Tobias Estanislau.

Saúdo também a todos os pesquisadores aqui presentes os quais nos dão o privilégio da presença em nosso campus FURG de Santa Vitória do Palmar. Alguns já eram colaboradores. No caso de algumas – Camila, Joséli e Luiza –, a insuportável saudade de alunos e professores fez retornar a esta casa para mais uma vez nos abraçar intelectualmente e lecionar. Alguns são novos amigos que conosco constroem pontes colaborativas inéditas.

Ao preparar estas palavras iniciais do evento fui assolado por diferentes sentimentos, ideias e palavras. Fiquei indeciso sobre o que diria nesta importante abertura. Diante de tal bloqueio saí hoje pela manhã para caminhar pelas ruas da acolhedora cidade de Santa Vitória do Palmar, aproveitando este belíssimo dia primaveril. Percorri a Barão e – a fim de buscar inspiração – fui tomar um sorvete no Konitos – o qual fortemente recomendo aos nossos visitantes. Escolhi – é claro – um sorvete de doce-de-leite o qual fui tomar sentado num banco da praça General Andrea. Ali, sentado, naquele banco, tomando aquele sorvete, embaixo do sol, fui impactado por um processo quase metafísico de intensificação de minhas sinapses criativas.

Eram as catorritas berrando lá no cimo nas palmeiras reais, o sorvete de doce-de-leite do Konitos, um banco de praça, embaixo do sol, em Santa Vitória. Uma epifania. Que momento! De tão animado

resolvi dar uma banda na praça, passei pela frente do Teatro Independência, um tanto preocupado: Minha vó já falava que homem de meia idade andando na praça – tipo numa quinta-feira de manhã – va-ga-bun-do (!) – só poderia ser confundido com um tarado. Sentei-me novamente no banco, olhei para frente e mirei - num frontispício em estilo neocolonial de uma casa – a data de 1861. Retornei de meus devaneios metafísicos. Esta antiga cidade, o Brasil e a Universidade. Estava em Santa Vitória para o II Encontro de Pesquisa em Relações Internacionais.

Então eu me fiz a mesma pergunta que Darcy Ribeiro se fez quando percorreu esses campos neutrais em fuga para o exílio em Montevideo naquele fatídico primeiro semestre de 1964. Pergunta que inúmeras vezes – retoricamente – ele formulou. Onde, quando, nós erramos? Sim temos errado feio e repetidas vezes. Por que continuamos relegados a este pesadelo de um quase, da condição periférica do sistema internacional? Nestes dias, o Die Zeit divulgou uma classificação dos regimes políticos de países latino-americanos: o Brasil é o único na extrema direita. Contudo, hoje, aqui na Universidade, não teremos este Muro de lamentações, na Universidade não queremos muros, tampouco lamentações.

Mais do que nunca a Universidade brasileira é chamada a pensar os problemas do Brasil e do mundo, com ousadia, com criatividade, com o coração e com as vísceras, com cordialidade. Na universidade pública brasileira treinamos nossas melhores mentes, nesta sala, neste evento, podemos até não nos reconhecer, mas somos o que de melhor o país tem. Esta é uma tremenda responsabilidade para nós professores que treinamos e formamos estes jovens pesquisadores que aqui estão.

Devemos resgatar as Utopias. Utopias que levaram o tenaz professor Daniel Lena Marchiori Neto, prof. Luciano Vaz Ferreira e este animal professor que vos fala, a sonharem com um evento científico criativo, ousado, festivo, altivo, aqui nos pacíficos Campos Neutrais, de onde construímos uma nova e revolucionária história. Eu não estou exagerando, temos mais de duas centenas de participantes (230 inscritos), e quase uma centena de trabalhos científicos (96 trabalhos) no campus FURG de Santa Vitória do Palmar. Este sonho lúcido contagiou outros tantos, outras tantas. Temos tudo de que precisamos, temos o mais importante, temos

nossas humanidades, temos uns aos outros, temos nossos sonhos, temos nossos afetos e uma vontade férrea de pensarmos e transformarmos o Brasil e o mundo. Aqui no Campus FURG Santa Vitória do Palmar, nós, funcionários e funcionárias, alunos e alunas, professores e professoras damos nosso sangue e nossa alma por uma educação pública, gratuita, de qualidade, socialmente referenciada e comprometida.

Ao final, gostaria de expressar o mais profundo agradecimento – da parte da Faculdade de Direito – aos Coordenadores-Gerais docentes deste evento, prof. Wagner Feloniuk e prof<sup>a</sup>. Gabriela Kyrillos, que conseguiram ir além das utopias e realizar, com ajuda de uma equipe competentíssima, este segundo EPRI que está somente começando.

Muito obrigado!

Santa Vitória do Palmar, 07 de novembro de 2019.

Prof. Dr. Felipe Kern Moreira

## **A IMPRESCINDIBILIDADE DE KHOMEINI PARA A REVOLUÇÃO ISLÂMICA DO IRÃ: UM PROJETO QUE COMPLETA 40 ANOS DE RESISTÊNCIA AO *MAINSTREAM* INTERNACIONAL**

**Renatho Costa\***

Num momento em que a Revolução Islâmica do Irã faz quatro décadas de existência (1979-2019), para entender sua força e sua longevidade, tendo em vista que muitos analistas não acreditavam que sequer ela se manteria viva após a morte do aiatolá Ruhollah Khomeini - que ocorreu em 1989 –, se faz necessário retornar aos pressupostos que a desencadeou. Ainda que não haja uma resposta definitiva, tampouco a eleição de apenas um evento para designar sua ocorrência, é justamente na análise histórica do fenômeno que podemos perceber seu poder e sua vitalidade.

Não é possível afirmar que o Irã não tenha passado por desafios nesse período pós-revolução, pois a postura dos Estados Unidos, no cenário internacional, estabelecendo sanções econômicas que visavam e ainda visam deslegitimar o regime dos aiatolás, tem fomentado divergências internas no país. Em alguns momentos, inclusive, criando uma fissura em sua camada social com o apoio do Ocidente à parcela da população economicamente mais rica de Teerã, em oposição à grande maioria do país, defensora do regime. Um exemplo clássico desse embate pôde ser percebido em 2009, quando, durante a reeleição do presidente Mahmoud Ahmadinejad (2005–2013) ocorreu o primeiro grande enfrentamento entre esses dois grupos, mas o governo iraniano ratificou o resultado das eleições e suprimiu a atuação do “Movimento

---

\* Graduado em Relações Internacionais (FASM-SP), com mestrado, doutorado e pós-doutorado em História Social (FFLCH-USP). Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), coordenador do Grupo de Análise Estratégica – Oriente Médio e África Muçulmana (GAE-OMAM). Autor do livro *Os aiatolás e o receio da República Islâmica do Irã* (Porto de Ideias, 2017).

Verde”, como se autoproclamavam os manifestantes que buscavam mais abertura política e econômica para o país.

Em momentos recentes também houve a mobilização de grande quantidade de pessoas e a tomada das ruas, como no final de 2019, quando ocorreram as manifestações contra o aumento de 50% no valor do combustível<sup>1</sup>. Depois de uma semana de protestos, as manifestações foram interrompidas com a utilização de forte aparato militar. A justificativa do governo para o uso da força foi de que os manifestantes que depredavam as cidades eram instrumentalizados pelos Estados Unidos, daí a necessidade de interrupção dos serviços de internet por uma semana e outros atos que logo contiveram a ampliação do movimento.

Um desafio mais recente e de grau maior de magnitude se deu com o assassinato do general Qasem Soleimani, comandante das Forças Quds, da Guarda Revolucionária Iraniana, em janeiro de 2020<sup>2</sup>. Sob a alegação de que estava-se eliminando o articulador de ações contra os Estados Unidos, Soleimani foi assassinado por drones estadunidenses enquanto estava no Iraque, em reunião com lideranças locais.

Os desdobramentos desse evento geraram um conflito ainda mais intenso entre Irã e Estados Unidos, mas não ao ponto de provocar uma guerra convencional entre os atores. Por sua vez, o governo iraniano, revidou ao assassinato de Soleimani com o bombardeio a uma base estadunidense no Iraque, mas não houve informações sobre mortos. Donald Trump, presidente dos Estados Unidos, preferiu não dar o passo seguinte na escalada de revides e decretou novas sanções contra o Irã.

De certo modo, desde a criação da República Islâmica do Irã, em fevereiro de 1979, os embates entre iranianos e os Estados Unidos têm sido constantes. Seja durante a Crise dos Reféns (1979–81), a Guerra Irã–Iraque (1980–88), o estabelecimento do “eixo do

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes acerca dos protestos ocorridos em 2009, ver: <https://www.dw.com/pt-br/opini%C3%A3o-protestos-de-massa-s%C3%A3o-aindas-in%C3%ADcio-de-uma-mudan%C3%A7a-no-ir%C3%A3/a-51457817>

<sup>2</sup> Para mais detalhes acerca do evento, ver: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51015111>

mal” (2002) ou mesmo frente à crise do “Irã nuclear”<sup>3</sup>, as tentativas para inviabilizar o governo teocrático – ou teodemocrático – são elaboradas, aplicadas, mas têm falhado.

Isso posto, esses fatos geram a necessidade de conhecer o cerne da Revolução, de compreender que perspectivas teóricas fundamentam a criação de um ator com essa capacidade e qual a importância do aiatolá Khomeini para o desencadeamento da Revolução e para sua manutenção, ou seja, como, alheio ao ataque da grande maioria dos países ocidentais, o Irã continua em pé e não demonstra fragilidade mesmo diante de potência nucleares.

## **1 Pressupostos da Revolução**

O que é revolução? Para Arendt (1971), revolução não é um processo estanque e, muito mais do que gerar modificações, tem de provocar transformações. Deve, com isso, “[construir] uma história inteiramente nova, uma história nunca anteriormente conhecida ou contada [e que] est[eja] prestes a desenrolar-se” (ARENDR, 1971, p. 28).

Nesse sentido, a adoção do entendimento de Arendt acerca dos fatos ocorridos no Irã, no final da década de 1970, parece bem pertinente. Como ressalta a autora, um evento como este não ocorre sem a participação da sociedade e, por isso, apesar de se enfatizar a importância da liderança do aiatolá Khomeini no desencadeamento do processo revolucionário, não se deixa de atribuir aos diversos grupos sociais que compuseram o movimento antimonárquico a devida relevância para que se concretizasse o objetivo principal daquele momento que era a deposição do xá.

Com isso, é possível entender que, historicamente, a Revolução Islâmica ocorrida no Irã pode ser considerada única, tendo em vista o

---

<sup>3</sup> Para compreender melhor a história do programa nuclear iraniano, ver: PATRIKARAKOS, David. Nuclear Iran: the birth of an atomic state. New York: I.B. Tauris, 2012. E, para entender o porquê de o processo de negociação do Acordo de Teerã, de 2010, patrocinado por Brasil e Turquia, além do Irã, foi rejeitado pelos Estados Unidos, ver: AMORIM, Celso. Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015. Para conhecer as bases do acordo nuclear assinado entre Irã, os membros permanentes do Conselho de Segurança, mais a Alemanha, conhecido como JCPOA (Join Comprehensive Plan of Action), em 2015, ver: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf>

aspecto religioso e os desdobramentos políticos que provocou no Oriente Médio e no sistema internacional (EHTESHAMI, 1995). Contudo, não se trata de um ponto pacificado, haja vista sua análise proporcionar entendimentos diametralmente opostos, como no caso da peculiar perspectiva trazida por Algar:

A Revolução Islâmica difere de outros eventos do século atual [século 20] que receberam essa designação por estar firmemente enraizada na história. Longe de ter sido uma ruptura radical com o desenvolvimento essencial e profundo da nação iraniana, é, pelo contrário, uma continuação e fruição de longos anos de desenvolvimento político, espiritual e intelectual (ALGAR, 1983, p. 39, tradução nossa).

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se considera pertinente o entendimento de Algar – um processo contínuo e natural teria levado à Revolução –, é inegável que a ruptura de paradigmas, implícita na proposta religiosa xiita, fez com que o Ocidente, primeiramente ficasse admirado, para que, na sequência, buscasse analisar a Revolução no intuito de compreender o porquê de o processo de construção do estado moderno ter sido deixado de lado em nome de pressupostos que levariam ao estabelecimento de uma república pautada pela religião islâmica.

Evidentemente que o Irã não vivenciava um momento democrático no período anterior à Revolução Islâmica, contudo, diferentemente de outros estados, o Irã optou pela transição através da revolução e da não-assimilação do modelo de democracia que se tornaria praticamente um valor universal nas décadas posteriores. Para os iranianos, a ruptura com o modelo ditatorial do xá já representava um avanço substancial, e, nesse sentido, a opção pelo governo teocrático – mas não exclusivamente controlado por clérigos, uma vez que existem instituições políticas que contam com a participação de não-clérigos – trouxe implicações mais profundas para o futuro da população iraniana.

No entanto, é fundamental salientar, conforme Lijphart expõe, que:

[...] existem muitas maneiras pelas quais uma democracia pode organizar-se e funcionar. Na prática, também, as democracias modernas apresentam uma grande variedade de instituições

governamentais formais, como legislaturas e tribunais, além de sistemas partidários e grupos de interesse. Entretanto, padrões e regularidades nítidos surgem ao se examinarem essas instituições sob o ângulo da natureza de suas regras e práticas – até que ponto elas são majoritárias ou consensuais. O contraste entre o modelo majoritário e o consensual surge a partir da definição mais básica e literal de democracia: governo pelo povo ou, no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo – e, também, a partir da famosa frase de Abraham Lincoln segundo a qual democracia significa governo, não apenas *pelo* povo, mas também *para* o povo –, ou seja: governo de acordo com a preferência popular<sup>4</sup> (LIJPHART, 2003, p. 17, grifos nosso).

Desse modo, mesmo que o modelo de governo instituído no Irã, pós-revolução, fuja do paradigma democrático que Lijphart constrói em sua obra, é inquestionável que o entendimento de “governo de acordo com a preferência popular” adequa-se à nova história iraniana construída a partir de 1979. Se o modelo iraniano pode ser considerado democrático, ou não, esse não é o objetivo desse estudo, contudo, é fato que houve o endosso de grande parte da população para a instauração da República Islâmica<sup>5</sup>, o que poderia apontar para outras possibilidades de “democracias” que não necessariamente a instituída e difundida pelo Ocidente.

Com base na importância atribuída à Revolução Islâmica, e, considerando o fato de que ela traz a representação da ruptura do paradigma no qual a religião não poderia impor-se ao estado, esse estudo assume o entendimento de que o processo que levou o Irã à revolução foi resultado direto do pragmatismo dos aiatolás em reverter a visão anteriormente reinante. Faz-se necessário, também, salientar que para justificar a perspectiva aqui exposta, privilegia-se duas vertentes teóricas que explicariam a ocorrência da Revolução,

---

<sup>4</sup> “Como observa Clifford D. May (1987), o crédito por essa definição deveria ir provavelmente para Daniel Webster, em lugar de Lincoln. Webster fez um discurso em 1830 - 33 anos antes do pronunciamento de Lincoln em Gettysburg - no qual falava de um ‘governo do povo, feito para o povo, pelo povo e prestando contas ao povo’” (LIJPHART, 2003, p. 17).

<sup>5</sup> O processo que levou à ratificação do modelo islâmico de governo, em que pese as críticas acerca de sua instauração, à luz do processo democrático, é possível constatar que houve um referendo no Irã no qual a população optou pelo modelo de governo do *wilayat al-faqih*.

quais sejam, uma que chamaremos de “Teoria Religiosa” e a segunda, “Teoria da Liderança Religiosa”. Estas duas vertentes teóricas teriam viabilizado a criação do *wilayat al-faqih*<sup>6</sup> (governo de um juriconsulto), que, por sua vez, impulsionou a classe dos clérigos à liderança no processo revolucionário.

Evidentemente que outras abordagens teóricas apresentam elementos que contribuem para a compreensão do processo revolucionário, e, conseqüentemente, da construção da República Islâmica, até porque, de acordo com Delavari:

[...] o fenômeno da revolução tem causas diferentes e multifacetada, [ainda] há um conjunto de circunstâncias que influenciam e fazem surgir uma revolução, [pois ela é] essencialmente uma ação coletiva – e qualquer ação coletiva, independentemente de sua causa, é possibilitada por redes de comunicação e padrões particulares de ação coletiva na forma de solidariedades sociais, organizações e formação de facções sociais.

Uma revolução, como uma ação coletiva ideal e desafiadora, ampla e longa, está, mais do que qualquer outra ação coletiva, (intimamente) relacionada a categorias de estrutura social (DEVALARI apud D.I.E.S., 2001, p. 184, tradução nossa).

Isso posto, antes de nos aprofundarmos na relevância de Khomeini para a Revolução e discutirmos sobre os eventos históricos que levaram os ulemás ao protagonismo, cabe apresentar, mesmo que de maneira mais sucinta, algumas teorias que destacam a participação de outros segmentos sociais do processo revolucionário, dessa forma, poder-se-á ter uma visão mais ampla sobre o quão emblemática é a Revolução Islâmica iraniana.

---

<sup>6</sup> Em 1970, enquanto o aiatolá Khomeini estava exilado no Iraque, realizou uma série de palestras para jovens religiosos nas quais expunha a necessidade e as vantagens de se instaurar o sistema de governo do *wilayat al-faqih*. De acordo com Khomeini, esse sistema seria o mais justo e se sobressaia às monarquias e democracias, haja vista ter sido estabelecido durante o período do Profeta Mohammad. Nesse sentido, na ausência do Imam Mahdi - último dos Imames e que entrou em estado de *ocultação* -, haveria a necessidade uma liderança para guiar os xiitas, daí se fundamenta o governo de um juriconsulto, ou seja, de uma autoridade religiosa. Para mais detalhes sobre o *wilayat al-faqih*, ver: COSTA, Renatho. Os aiatolás e o receio da República Islâmica do Irã. São Paulo: Porto de Idéias, 2017.

## 2 Visões sobre a Revolução

Uma das perspectivas teóricas que busca explicar o processo que levou o Irã à Revolução é conhecida por “Teoria da Modernização”. A modernização, nesse sentido, consistiria na transição de uma sociedade rural, para uma sociedade urbana, de agrícola, para industrial e de primitiva para avançada. Segundo o entendimento do xá, para que o processo pudesse desencadear-se haveria a necessidade de o Estado renunciar ao xiismo. Ainda, teoricamente, o resultado almejado neste processo de modernização seria a transição de relações sociais estáticas para dinâmicas, incluindo, fatores econômicos e sociais, além dos próprios valores e cultura. Esta transição alteraria a estrutura base de classe.

Huntington (1968), ao tratar da modernização como um processo de desenvolvimento social, salienta que ela geraria a integração das classes sociais menos favorecidas ao campo democrático, no entanto, este não seria o objetivo do xá, uma vez que poderia alterar seu *status quo*. Por sua vez, apesar de o xá ter implementado medidas que visavam “modernizar” o Irã, tendo em vista que no início da década de 1960 deu início à “Revolução Branca” – nome atribuído ao programa de modernização – os defensores dessa teoria procuram reforçar a incompatibilidade entre a modernização e o nível sociocultural da população. No entanto, conforme Zanjani (2000, p. 192, tradução nossa) pondera, “[...] quais eram as fraquezas desta nação, admirada pelo xá como uma nação que carregava a bandeira de 2.500 anos de civilização imperial, que a impediram de adotar uma vida melhor?”, e mais:

O que alcançou um nível de ineficiência mental que se tornou ainda mais atrasado que a Jordânia e o Marrocos, cujos reis pisavam nos calcanhares do xá e executavam programas semelhantes para modernizar seus países? (ZANJANI, 2000, p. 192–193, tradução nossa).

Zibakalam, por sua vez, enfatiza que a perspectiva que utiliza a “Teoria da Modernização” traz uma visão reducionista dos fatos, pois seus defensores “não têm comentários negativos sobre os programas econômicos do xá nem têm uma palavra a dizer sobre políticas governamentais”. (2000, p. 218, tradução nossa).

Simplesmente, para eles, caso o processo de transformação do Irã (também conhecido por ocidentalização) não tivesse sido iniciado, a Revolução Islâmica também não teria ocorrido. No entanto, desconsidera-se o fato de que a modernização proposta pelo xá, efetivamente, teve início com a “Revolução Branca”, no entanto, antes de 1963 já havia oposição à monarquia:

Essa opinião não se limitou a políticos e alguns analistas pouco informados sobre o Irã. Nos anos que coincidiram com a revolução, autores conhecidos que escreveram sobre o Irã, como James Bill, Marvin Zonis, Shaul Bakhash e até Nikkie Keddie chegaram à conclusão de que as políticas ocidentalizadas e modernas do xá como reforma agrária, direito de divórcio para as mulheres, a liberalização feminina em geral e o programa de alfabetização criaram insatisfação entre a classe religiosa, particularmente o clero, com o regime do xá (ZIBAKALAM, 2000, p. 219, tradução nossa).

Outro aspecto que teria contribuído para que a modernização não fosse percebida pelo xá como algo de difícil assimilação para os iranianos, diz respeito à postura autoritária do monarca e sua visão difusa acerca dos eventos que ocorriam no país. Inclusive pelo equivocado entendimento, segundo aponta Milani (2011), de que o xá contava com o real apoio dos clérigos para o processo de modernização do país, quando, na verdade, apenas detinha o apoio dos “mulás da corte”:

Enquanto o Irã passava por rápidas mudanças econômicas [a partir da década de 1960], o xá seguiu uma política de terra arrasada contra as forças moderadas e esquerdistas do país. Ele também acreditava que os membros do clero – com exceção do apoio de Khomeini, que foi suprimido – eram seus aliados confiáveis na luta contra comunistas e nacionalistas seculares. Sua política permitiu ao clero e à ágil rede de organizações a oportunidade de crescer e monopolizar o domínio público. Quando, em outubro de 1969, “líderes religiosos moderados” enviaram uma mensagem ao xá e à Embaixada dos EUA [alertando] que estavam preocupados “com a situação” no país e “zangados com Khomeini” por colocá-los na posição difícil de escolher entre seu radicalismo ou sendo marcado como um “mulá reacionário da corte”, o xá optou por ignorar seus avisos (MILANI, 2011, p. 377, tradução nossa).

Assim, a “Teoria da Modernização” tende a criar uma visão dicotômica e simplista acerca do processo de transformação que o xá implementou no país, pois, de um lado haveria o xá e seus seguidores, os quais teriam o interesse em modernizar o país, inclusive com o distanciamento da base religiosa xiita, e um segundo grupo tradicionalista que entendia que as reformas poderiam descaracterizar o país. Desse embate, os tradicionalistas teriam alcançado êxito com o desencadeamento da Revolução e retomada dos valores persas xiitas.

No entanto, Foucault (1978) entende que a rejeição ao processo de modernização que o Irã vivenciou com os programas implementados pelo xá, não se deu exclusivamente devido ao distanciamento da cultura persa – e mesmo, xiita –, mas por representar a reprodução de um modelo que sempre esteve presente no Irã desde o início da dinastia Pahlavi, ocasião em que as “modernizações” implementadas por Reza Khan tentavam se moldar ao projeto de Atatürk, na Turquia.

A modernização que o xá propunha e que, segundo o monarca, levaria o Irã a se tornar uma potência no ano 2000, agregava, de acordo com os “tradicionalistas”, o trinômio “modernização-despotismo-corrupção”. Desse modo, as paralisações e manifestações contra o programa implementado pelo xá, conforme ressalta Foucault, “[...] não significavam um recuo em face da modernização por elementos extremamente retrógrados, e, sim, a rejeição, por toda uma cultura e todo um povo, de uma *modernização* que é ela própria um *arcaísmo*” (FOUCAULT, 1978a, p. 315).

Nesse sentido, a modernização nada mais seria do que a repetição de um processo que historicamente já havia excluído a população e privilegiado as potências estrangeiras e os grupos ligados ao xá:

Essa modernização é que está sendo agora totalmente rejeitada, não apenas por conta dos problemas que eles tiveram, mas também por causa do seu próprio princípio. Com a presente agonia do regime, testemunhamos os últimos momentos de um episódio que começou há sessenta anos, a tentativa de modernizar os países islâmicos de acordo com um estilo europeu (FOUCAULT, 1978a, p. 317–318, grifos nossos).

Se, por um lado, o processo de modernização vivenciado pelo Irã pode ser entendido como um evento que visava modificar o perfil do país e da geopolítica do Oriente Médio – considerando as ambições militares do xá e os investimentos em armamentos de alta tecnologia (HALLIDAY, 1979; MILANI, 2011) –, por outro, também reproduzia o modelo de exploração que muitos países do “Terceiro Mundo” vivenciavam. Ou seja, apesar de o xá apregoar a modernização como condição *sine qua non* para o desenvolvimento, não garantia que essa mudança de *status* repercutiria na melhora de qualidade de vida do iraniano comum. Como, de fato, não ocorreu, tendo em vista que a partir da década de 1970, cada vez mais, o Irã tornou-se um paraíso para estrangeiros e Teerã recebeu grande quantidade de cidadãos estadunidenses ligados à indústria do petróleo (MACKEY, 2008; HIRO, 1985). Em contrapartida, o resultado dessa concentração de renda em alguns grupos econômicos gerou o empobrecimento de grande parcela da população que foi obrigada a abandonar o campo e migrar para os centros urbanos (principalmente Teerã) em busca de emprego.

De certo modo, a modernização vivenciada pelo Irã reproduzia um modelo de desenvolvimento que distanciava-se dos interesses diretos da população e, nesse sentido, alinhava-se aos interesses das potências econômicas mundiais, as quais influíram no país com muita veemência durante o século XX. Com isso, se o processo de modernização pode ter catapultado o Irã para o enfrentamento entre grupos de interesses distintos, a relação desses grupos com as políticas econômicas é inegável.

Ainda, distanciando-se da perspectiva modernizadora, é possível, também, entender o processo revolucionário vivenciado pelo Irã a partir da “Teoria Econômica”. Segundo a visão dos tributários dessa perspectiva, os problemas do Irã podem ser entendidos de duas maneiras, quais sejam, primeiramente localizando a raiz da questão no início da década de 1970, quando o preço do petróleo quadruplicou no mercado internacional, ou, a partir da perspectiva que privilegiaria a visão marxista.

Para os defensores da primeira hipótese, a “Crise do Petróleo”, aliada à ambição do xá, fizeram com que houvesse condições favoráveis para que o governo investisse rapidamente no desenvolvimento de programas econômicos. Esse *boom* perdurou até

meados da década de 1970, porém, o crescimento econômico do país também manifestou suas consequências negativas. E, nesse sentido, o repúdio a essas consequências econômicas que teria levado à revolução.

Explica-se, de 1973 a meados de 1977, o xá Mohammad Reza estimulou muito rapidamente a industrialização e, concomitantemente, a criação de uma força militar moderna. Como resultado dessa política desenvolvimentista, a inflação aumentou, a corrupção tornou-se comum e a migração campo-cidade intensificou-se – exacerbando a grande carência habitacional de Teerã (KEDDIE, 1980, p. 160-165):

Na década de 1970, a cada ano migravam para as cidades 380 mil pessoas. O que teve impacto negativo na agricultura, com queda da produção e aumento dos preços dos alimentos. O Irã, antes auto-suficiente em produção de alimentos, tornou-se gradativamente dependente de importação para 50% do consumo. Com a emigração da população para as zonas urbanas (Teerã, por exemplo, ganhou um milhão de habitantes em cinco anos), os novos contingentes vieram agravar a carência de infraestrutura sanitária, serviços médicos e escolas – sem falar no desemprego. Paralelamente, cerca da metade das receitas do petróleo era destinada anualmente à compra de armamentos (COGGIOLA, 2007, p. 63).

Além disso, a ausência de funcionários iranianos capacitados tecnicamente para dar suporte ao xá, fez com que ele levasse consultores estrangeiros ao país. Com isso, mais uma vez os interesses econômicos do Irã e dos países estrangeiros foram colocados em xeque.

O resultado desse embate se deu em meados de 1977. Com o lançamento de um programa deflacionário, o súbito abrandamento na economia levou ao desemprego generalizado, especialmente entre os trabalhadores não qualificados e/ou semiquilificados, o que, de certo modo, ampliou a distância entre ricos e pobres. Com isso, a desaceleração econômica torna-se um fator importante para o entendimento do processo de radicalização de grandes segmentos da população iraniana contra o xá.

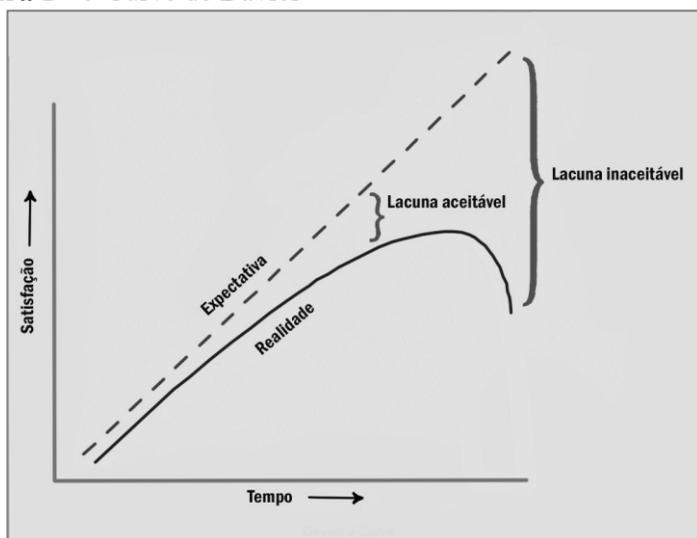
Amuzegar (1997), por sua vez, entende que o desenvolvimento econômico iraniano não foi obra de um “milagre econômico”, estava pautado em um projeto – elaborado em etapas, de acordo com o

cronograma da “Revolução Branca” – sólido que vinha alcançando resultados, no entanto, foi abortado antes de se concretizar:

O desenvolvimento do Irã durante as duas décadas anteriores à revolução – se não exatamente o “milagre econômico” que os apoiadores do xá gostavam de chamá-lo – foi sem dúvida uma das histórias de sucesso mais claras do mundo na segunda metade do século XX. Apesar das críticas duras e implacáveis às estratégias e políticas econômicas do regime Pahlavi – algumas delas justificadas na época e outras principalmente em retrospectiva – a experiência iraniana foi além das expectativas mais otimistas dos observadores conhecedores, nacionais e estrangeiros (AMUZEGAR, 1997, p. 10, tradução nossa).

Assim, a partir desse entendimento, o que de fato teria precipitado a Revolução Islâmica foi o que Davies (1962) chamou de *J-Curve*, ou seja, “[...] as revoluções mais provavelmente acontecem quando, após um longo período de óbvio progresso socioeconômico, ocorre um curto período de estagnação. É nesse momento que as pessoas ficam preocupadas e assustadas e se voltam para tumultos e protestos” (DAVIES, 1962 apud ZANJANI, 2000, p. 197, tradução nossa).

**Figura 1** – J-Curve de Davies



Fonte – Gráfico adaptado de Davies (1962).

Uma segunda perspectiva econômica que procura explicar os fatos que motivaram a Revolução Islâmica, busca fundamentação não apenas nos desdobramentos da “Revolução Branca” e, por conseguinte, no enriquecimento iraniano estimulado pela supervalorização do petróleo no início da década de 1970, mas, também, segundo Fuser (2008), na própria estrutura do sistema internacional e na necessidade de as potências controlarem a base energética mundial, ou seja, o petróleo (no século XX).

Desde o início do século XX a influência britânica no Irã foi intensa, contudo, seja pelo embate ideológico (capitalismo-socialismo) e/ou por questões geopolíticas, Rússia (depois a URSS) também passou a disputar o território iraniano e influir diretamente em sua política interna. O ápice dessa interferência se deu durante a Primeira Guerra, quando, no intuito de impedir que o Irã fosse controlado pela Alemanha, as duas potências (Grã-Bretanha e Rússia) ocuparam o país e criaram zonas de influência em seu território.

O Irã, como os demais países do “terceiro mundo”, era percebido apenas pela sua funcionalidade numa estrutura internacional, ou seja, cabia ao Irã exercer a função de elo comercial entre Grã-Bretanha e Índia (no início do século tinha maior importância comercial que o Irã) e, na sequência, fornecer matéria-prima (petróleo) para impulsionar o desenvolvimento dos países do “primeiro mundo”. Assim, o que poderia apresentar-se como a chance para estabelecer uma via de cooperação em mão-dupla, na qual o capital obtido com a venda do petróleo reverteria à população iraniana, não se materializava dessa maneira, pois, primeiramente o pagamento de *royalties* era insignificante perto do lucro proporcionado à empresa petrolífera (somente alcançando 50-50 da divisão dos lucros depois de muitas manifestações e protestos) e, em segundo lugar, não havia interesse britânico e/ou estadunidense de proporcionar o desenvolvimento social do Irã.

De acordo com Espinosa, essa questão também pode ser entendida pelo embate de classes e interesses distintos, ou seja:

[...] a política externa seria um desdobramento das lutas de classes internas e o Estado, uma espécie de agência das classes dominantes, destacamento avançado e unitário das frações e interesses econômicos comuns das classes dominantes locais na arena externa.

Se, no plano interno, o modo de produção capitalista, com a troca de equivalentes em mercadorias, só pode se estabelecer graças a uma fase prévia de acumulação primitiva de capitais e separação dos trabalhadores em relação a seus meios de subsistência, o plano externo é descrito pela teoria do imperialismo como um espaço de acumulação primitiva permanente, ou seja, como um terreno de rapina ou de enriquecimento fácil pelas nações. A luta de classes, determinada pela posição ocupada pelas classes sociais no processo produtivo, teria, portanto, além do seu caráter interno, uma dimensão internacional, envolvendo, por meio dos Estados, as classes dirigentes, muitas vezes com interesses conflitantes com as classes dominantes estrangeiras e os Estados que as representam (ESPINOSA, 2011, p. 47, grifos nossos).

Partindo dessa perspectiva, para a sustentação do modelo clássico de exploração do “terceiro mundo” (NOVAK, 2008), a figura do xá apresentava-se como um elemento fundamental, seja pela legitimidade de governar o país (característica que foi desconstruída gradualmente durante o século XX), ou pelo pragmatismo do monarca que criou instituições para dar suporte ao seu governo (seja através da utilização de seu poder em detrimento ao legislativo, ou com a utilização da Savak<sup>7</sup> contra os opositores).

Segundo Looney (1982), o xá conseguiu romper, parcialmente, com a predisposição das potências de impedir o desenvolvimento do Irã quando elaborou um programa econômico que buscava transformar a realidade do país através da “Revolução Branca”. Entretanto, o modelo econômico escolhido estava dissociado das necessidades objetivas da população, pois, em grande parte não suprimia os privilégios das empresas estrangeiras que atuavam no país e concentrava as riquezas produzidas junto a um pequeno grupo.

---

<sup>7</sup> A SAVAK (*Sazmani Amniyyat wa Ittila'atti Kishwar*, ou seja, Organização de Segurança e Informação do Irã) foi criada em 1957, a partir de uma Lei aprovada pelo Majlis. A intenção, ao criar esta organização, era de que ela fosse utilizada como uma alternativa do governo militar para extirpar pela raiz toda a oposição contra o regime. Imediatamente as pessoas passaram a não ter a oportunidade de expressar seu descontentamento com o regime militar. As atividades da SAVAK não se limitavam, apenas, às questões de segurança. A organização tinha adquirido, gradualmente, o direito para interferir em todos os assuntos do Estado. Foi, de fato, um poder sobre e além do governo (MADANI, 2002, p. 225).

Nesse sentido, apesar de o modelo econômico adotado ter repercutido em crescimento, o resultado não trazia vantagens para a população iraniana e, com isso, a insatisfação frente ao regime monárquico aumentou.

A insatisfação, observada por Looney, também se apresenta como elemento crucial para o entendimento de Coggiola acerca da transformação no panorama político iraniano no final da década de 1970. De acordo com Coggiola, o desenvolvimento econômico que o Irã vivenciou com o crescimento da indústria transformou a organização social, pois, “[...] a indústria cresceu rapidamente, mas ao desenvolver as forças produtivas, o regime criaria o seu coqueiro: o proletariado iraniano, que além de crescer, era uma classe muito jovem e aguerrida, não desmoralizada pelas derrotas do passado” (2007, p. 64).

Assim, as condições propícias para o estabelecimento da revolução se configuraram, pois, com o crescimento da indústria petrolífera, o proletariado também se mobilizou e, quando ocorreram os primeiros retrocessos no crescimento econômico do país – a partir de 1977 – a mobilização dos trabalhadores passou a influir diretamente na política iraniana. Como reflexo, a classe trabalhadora passou a utilizar como instrumento de protesto, as greves que paralisaram o país. Entretanto, apesar de Coggiola salientar o potencial que a classe trabalhadora teve na deflagração do processo revolucionário, considera que a estrutura organizacional e capacidade de mobilização dos clérigos – mais bem desenvolvidas – fizeram com que o caráter islâmico do Irã se consubstanciasse no pós-revolução.

### **3 Teoria Religiosa e Teoria da Liderança Religiosa**

Para entender o potencial desta estrutura religiosa destacada por Coggiola, torna-se imperativo analisar, concomitantemente, a crescente participação dos ulemás na vida política do Irã durante o século XX e o projeto de desislamização implementado pelo xá.

Partindo dessa vertente, a “Teoria Religiosa” busca fundamentação na importância que o xiismo teve para a construção do império persa e, posteriormente, na afirmação do estado nacional iraniano. Assim, mais do que simplesmente criar um registro identitário, a religião foi estabelecendo um padrão de comportamento

a ser seguido, um modelo que satisfaz os anseios de sua população. O próprio Foucault, durante o período em que viveu no Irã, no período próximo à Revolução, conseguiu compreender melhor a importância da religião islâmica para o país e sua forte relação com a história do xiismo:

Para os xiitas, o Corão é justo porque expressa a vontade de Deus, mas o próprio Deus queria ser justo. É a justiça que faz a lei e não a lei que fabricou a justiça. Naturalmente, é preciso encontrar essa justiça “no” texto ditado por Deus ao Profeta. Contudo, pode-se também decifrá-lo na vida, nos dizeres, na sabedoria e nos sacrifícios exemplares dos imames nascidos, após Ali, na casa do Profeta e perseguidos pelo governo corrupto dos califas, aqueles aristocratas arrogantes que tinham esquecido o velho sistema de justiça igualitário. Enquanto também se aguarda pelo Décimo Segundo Imame<sup>8</sup> [Mahdi], o qual, ao se tornar visível restabelecerá o sistema igualitário em toda a sua perfeição, é necessário que, por meio do conhecimento, através do amor por Ali e seus descendentes, e até mesmo através do martírio, defenda-se a comunidade de crenças contra o poder do mal (FOUCAULT, 1978b, p. 326).

Desse modo, a tentativa de ruptura com o paradigma religioso, mais do que simplesmente apresentar ao iraniano outro modelo que não contemplava plenamente seus anseios, tendia a criar políticas específicas que buscavam reduzir a importância do xiismo em detrimento, principalmente, da modernização e do desenvolvimento do estado. As políticas propostas pelos xás Pahlavi partiam da ruptura com a tradição xiita e buscavam transformar o Irã em um país ocidentalizado. O xiismo, mesmo que não expresso oficialmente, era entendido pelos monarcas como um elemento retrógrado e que atrapalhava o projeto de um Irã como potência regional. No entanto, era esse mesmo xiismo que dava legitimidade para os xás governarem<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Segundo o xiismo do Duodécimo, após a morte do profeta Mohammad houve doze sucessores e o Décimo Segundo teria entrado em estado de *ocultação* para retornar no momento em que será estabelecida a ordem no mundo.

<sup>9</sup> Essa legitimidade pode ser questionada, haja vista esse ser um dos aspectos que o aiatolá Khomeini contestará durante a construção da teoria do *wilayat al-faqih*.

Com isso, chega-se à “Teoria Religiosa”, a qual procura explicar que o processo de desislamização fora a mola propulsora do movimento revolucionário, tendo em vista que a população iraniana não estaria satisfeita com a barganha proposta pelo xá, uma vez que a modernização e o desenvolvimento econômico não alcançavam toda a população e exigiam a negação de princípios fundamentados por séculos.

Contudo, ao pautar a análise dos eventos revolucionários apenas no processo de desislamização, surgem questionamentos acessórios que requerem maior atenção, isso porque, de acordo com Zibakalam:

Se supusermos que o estímulo à luta contra o xá era a insatisfação popular com esse regime (independentemente da causa), a questão preponderante é quando isso começou? Surge em determinado período de tempo, como em [outras] teorias, ou sempre existiu? O descontentamento com o regime começou desde o início da modernização, do programa de desislamização ou da intensificação das dificuldades econômicas? Existia mesmo antes da execução de tais políticas? Mesmo assumindo que, na realidade, tais políticas estavam sendo exercidas pelo regime, a resposta à pergunta é um teste importante para medir a correção dessas políticas se houve uma insatisfação generalizada em relação ao regime (2000, p. 230, tradução nossa).

De certo modo, a aceitação do xá como governante estava pautada numa construção jurisprudencial que vinculava sua permanência como monarca à defesa do Islã, então, as políticas de *occidentalização* do Irã propostas pelos Pahlavi podem ser entendidas como rupturas desse “acordo tácito”. Contudo, ainda assim, somente essa visão teórica não explicaria a razão pela qual a revolução não ocorreu anteriormente, haja vista o xá Reza Khan ter imposto políticas *occidentalizantes* mais severas que seu sucessor. É fato que, apesar de a insatisfação de grande parte dos muçulmanos xiitas iranianos, a repulsa pelas atitudes anti-islâmicas do xá não teve força suficiente para desencadear a revolução.

Também, quando Zibakalam questiona se o descontentamento com o xá teria ocorrido em decorrência da modernização, do programa de desislamização ou das dificuldades financeiras oriundas

da crise econômica presente na segunda metade da década de 1970, caberia a resposta que o Grande aiatolá Shariat Madari deu a Foucault, ou seja, “Estamos aguardando o Mahdi, porém todos os dias lutamos por um bom governo” (apud FOUCAULT, 1978b, p. 326), e, complementarmente, Foucault observou: “[...] o xiismo, em face dos poderes estabelecidos, confere aos fiéis uma inquietação incansável. Ela confere a ele um ardor em que a política e a religião estão lado a lado” (1978b, p. 326).

Complementando a afirmação de Shariat Madari, Algar expõe que:

[...] os xiitas sempre rejeitaram a noção de uma acomodação com o sistema político existente. Essa rejeição às vezes era puramente teórica e, de fato, suas implicações práticas não haviam sido totalmente elaboradas e realizadas no caso do Irã atual até a própria Revolução Islâmica, que, como se vê, é a implementação final, ou a implementação lógica, da teoria política dos xiitas (ALGAR, 1983, p. 11, tradução nossa).

Por outro lado, se o processo de desislamização no Irã teve como reação o reavivamento dos valores islâmicos, é pertinente considerar a possibilidade de que para desencadear tal reação tenha havido a necessidade do surgimento de um elemento distinto – uma vez que os cenários políticos durante os reinados do primeiro e do segundo monarcas Pahlavi eram semelhantes –, e, esse ineditismo se configuraria numa grande liderança que se diferenciasse das demais surgidas durante a história recente do xiismo. Isso porque, a insatisfação da grande maioria dos iranianos fora algo presente durante a dinastia Pahlavi. E, nesse caso, o catalisador da Revolução seria uma liderança religiosa diferenciada.

Essa perspectiva acaba aliando a “Teoria Religiosa” à “Teoria da Liderança Religiosa” uma vez que estabelece o vínculo necessário das duas teorias para o desencadeamento da Revolução. Nesse sentido, torna-se imprescindível retomar à doutrina xiita para rever a importância da liderança dos Imames e sua singularidade:

Qualquer que seja a versão do xiismo, em qualquer ponto em que possa ter se expressado na história islâmica, o ponto crucial tem sido a doutrina do Imamato, a figura do Imam, que não é apenas o

sucessor do Profeta (que a Paz e a Bênção de Deus estejam sobre ele) legislativa, administrativa e até militarmente, mas também é, em certo sentido, uma extensão da dimensão espiritual da missão profética (ALGAR, 1983, p. 10, tradução nossa).

Desse entendimento surge um questionamento inevitável, qual seja, se considerarmos que o Décimo Segundo Imam entra em estado de *ocultação* no século IX e somente até o início do século X manifestou suas ordens através dos *babs*<sup>10</sup>, quem passaria a liderar a nação xiita em sua ausência?

Do século X ao final do século XX, apesar de haver disposições doutrinárias acerca da liderança religiosa, não houve a hierarquização *de fato* da religião, isso porque, o próprio seguidor da religião tem o direito de escolher quem é seu jurisconsulto. Por outro lado, é notório que o jurisconsulto que detém maior quantidade de seguidores terá “mais poder”. E, esse poder está envolto na legitimidade atribuída pela religião, mas que pode agregar valor quando imbuída no paradigma weberiano da “liderança carismática”.

Haghighat (2000), por sua vez, entende que essa construção de liderança religioso-carismática se encaixa perfeitamente da figura do aiatolá Khomeini, e, por isso, a “Teoria da Liderança Religiosa” pode explicar a Revolução Islâmica Iraniana, mas não todas as revoluções. Haghighat reitera que, “[...] se outra pessoa [além de Khomeini] tivesse ocupado essa posição, muito provavelmente essa revolução não teria terminado em vitória” (2000, p. 247, tradução nossa).

Ainda, para fins de ratificar o potencial transformador da liderança khomeiniana, a teorização do sistema de governo baseado na centralização de poder no jurisconsulto (*wilayat al-faqih*) surge como um elemento essencial para converter a monarquia em um sistema que, pelo menos em tese, não atenderia aos preceitos da doutrina xiita. Ainda que Brumberg (1997) argumente que Khomeini, quando explana acerca da implementação do *wilayat al-faqih*, apresenta uma proposta utilitarista que enfatiza o *propósito* ao invés

---

<sup>10</sup> Espécie de agentes que tinham acesso ao Imam durante a “Pequena Ocultação”, mas que deixaram de contatá-lo a partir da “Grande Ocultação”. Para mais detalhamento acerca desses eventos, ver: MOMEN, Moojan. An Introduction to Shi’i Islam: The History and Doctrines of Twelver Shi’ism. New Haven: Yale University, 1985.

do *conteúdo* do governo, é inegável que sua teorização se torna o elemento crucial para o sucesso da Revolução.

Quanto ao poder carismático e místico que Khomeini congrega e que de certo modo foi um facilitador para a Revolução, Brumberg (1997) lembra que a quase infalibilidade do juriconsulto o aproxima das características dos Imames e, por isso, reduz a possibilidade de críticas e aumenta seu índice de aceitação. Isso porque não são feitos questionamentos aos Imames.

Tal é a proximidade entre as prerrogativas dos Imames e do Líder Supremo dos juriconsultos que Yazdi apresenta apenas uma distinção, qual seja:

De acordo com essa perspectiva, as prerrogativas de walī al-faqīh não são limitadas, a menos que haja evidências de que algumas das prerrogativas do infalível Imam ('a) não tenham sido dadas ao walī al-faqīh, como no caso da questão da jihad inicial. De acordo com a famosa visão dos fuqahā xiitas, o anúncio da jihad inicial está entre as prerrogativas especiais do Infalível ('a). Mas, além desses casos (que são bem poucos), não há diferença entre a tutela do faqīh e a do Profeta (s) e os infalíveis Imames ('a) (YAZDI, 2011, p. 79, tradução nossa).

Se o Líder Supremo se apresenta como um modelo a ser assimilado, nada melhor do que construir e fortalecer esse entendimento junto à população. Assim, utilizando-se da proposição de Pareto<sup>11</sup> e Mosca<sup>12</sup> – “Teoria das Elites” – para explicar a ocorrência da revolução, também é possível entender como o reflexo do processo revolucionário leva ao fortalecimento da classe religiosa dominante.

Vilfredo Pareto expôs que uma das causas para o desencadeamento das revoluções seria a ocorrência da abertura das classes sociais dominantes, após um processo de encerramento em si. Pareto aprofunda sua análise e propõe que o fenômeno da substituição de uma classe dirigente por outra através da revolução daria à História

---

<sup>11</sup> O autor aprofunda a análise desse conceito em PARETO, Vilfredo. *The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology*. London: Transaction Publishers, 1991.

<sup>12</sup> O autor aprofunda a análise desse conceito em GAETANO, Mosca; BOUTHOU, Gaston. *História das Doutrinas Políticas*. São Paulo: LTC, 1987.

um caráter de “cemitério de aristocracias”, por conseguinte, ele passaria a entender esse processo como de “circulação de elites”.

Quem aprofundou na análise do conceito de “circulação de elites” foi Gaetano Mosca. O cientista político italiano procurou entender as conexões existentes entre o final de uma classe política e ascensão da seguinte. Para Mosca, o sucesso da revolução está ligado à sua institucionalização, o que chamou de “fórmula política” e Weber, por sua vez, entenderia como “princípios de legitimidade”. A institucionalização seria o processo que consolidaria e legitimaria tudo que ocorrera durante a revolução, inclusive o processo de alternância de classes dominantes. Mosca sugere que há dois níveis de classes dominantes, aquele que controlará a estrutura estatal e a “segunda camada”, que serve à classe dominante no sentido de ratificar o direito de governar da primeira.

Ao ampliar o escopo analítico da base social da sociedade política percebe-se que o processo revolucionário pode desencadear a urbanização da população, assim como a difusão cultural da estrutura ideológica que sustentará a nova classe dominante no poder. Assim, com a abertura e ampliação da comunidade política, o reflexo imediato se dá no processo de mudança de status social, pois nas cidades é possível ter acesso à educação. Por sua vez, há uma intensa mobilidade geográfica que desencadeia problemas sociais não previstos pelos incentivadores do processo, os quais priorizavam a legitimação do processo revolucionário a partir da educação e inserção da população à comunidade política. Como a ampliação da comunidade política, há a integração do processo que gera grande mobilidade social e reintegração dos deslocados grupos sociais, o que Arjomand (2009) chama de “revolução integrativa”. Para o sociólogo, a “revolução integrativa” amplia a comunidade política e, conseqüentemente, os direitos políticos que notadamente dão acesso ao poder. Ainda gera uma nova classe política com base nos princípios da legitimidade estabelecidos pela revolução. Por fim, essa estrutura sedimenta o poder do Líder Supremo e, concomitantemente, do *wilayat al-faqih*.

## **Considerações Finais**

Como exposto inicialmente, há múltiplas possibilidades analíticas para entender os desenvolvimentos que levaram à

Revolução, no entanto, é perceptível que a peculiaridade da Revolução Islâmica está na figura de sua grande liderança, o aiatolá Ruhollah Khomeini. Evidentemente que não se pode afirmar que a revolução ocorreu somente devido à sua vontade e à sua atuação, contudo, a partir das perspectivas teóricas aqui expostas, torna-se flagrante que o papel que o religioso exerceu foi preponderante para o resultado final do processo.

Ainda, o século XX pode ser percebido como o fortalecimento da classe religiosa<sup>13</sup>, pois essa construção foi sendo elaborada desde a Revolta do Tabaco (1891) – quando o aiatolá Shirazi enfrentou o xá da dinastia Qajar –, passando pela participação cada vez mais ativa de lideranças religiosas xiitas nos diversos eventos que contestaram a monarquia e mesmo a influência externa no país, até o surgimento do aiatolá Khomeini como grande antagonista do xá Mohammad Reza Pahlavi. Naquele momento ele se tornou o porta-voz de um modelo de país que apesar de diferir completamente do *mainstream*, ganhou a simpatia de parte substancial dos países *terceiromundistas*.

Seja pelas características iminentemente pessoais, assim como seu carisma e poder de direcionar o processo revolucionário, ou ainda pela percepção de compreender o melhor momento para o desencadeamento dos eventos, Khomeini pode ser entendido como uma grande liderança que levou o xiismo à agenda mundial e converteu o Irã num ator estratégico para os designios do Oriente Médio.

Evidentemente que o Irã já ocupava um papel relevante na geopolítica local, no entanto, devido à submissão às potências, não exercia o protagonismo em sua própria história, sempre desempenhou a função que Grã-Bretanha, Rússia ou Estados Unidos tinham interesse que cumprisse. Khomeini, com a implantação da República Islâmica, colocou um fim nessa submissão, porém, como exposto nessa análise, o preço pelo desalinhamento continua sendo cobrado pelas potências.

Ainda há de se destacar que o legado de Khomeini foi fundamental para que politicamente o Irã tenha conseguido preservar

---

<sup>13</sup> Para mais detalhes sobre como os clérigos xiitas passaram a galgar mais espaço no cenário político e desencadearam a Revolução Islâmica, ver: COSTA, Renatho. **Os aiatolás e o receio da República Islâmica do Irã**. São Paulo: Porto de Idéias, 2017.

seu sistema de governo e sua integridade. Com a implantação do *wilayat al-faqih* – mesmo diante da nova interpretação que sofreu em 1989, com a morte de Khomeini –, a classe de clérigos chegou ao poder e tem preservado a independência do país. Por não fazer concessões aos Estados Unidos e aliados, economicamente o país vive um dos momentos mais críticos de sua história.

Por essas razões que o Irã continua reverenciado a figura de Khomeini e, apesar de ter exercido a função de Líder Supremo por apenas dez anos – um terço do tempo em que seu sucessor, Ali Khamenei, encontra-se no cargo –, a vinculação de sua imagem à Revolução continua sendo fundamental para a preservação dos valores revolucionários. É certo que o Irã passa por crises e há uma parcela da população que busca o relaxamento das normas impostas pelo código religioso, mas a imagem de Khomeini não deixa de ser reverenciada.

Assim, por mais que possamos afirmar que uma revolução não se faz com apenas uma pessoa, é incontestável que a luta e o exemplo de Khomeini foram fundamentais para a criação e efetivação da República Islâmica do Irã. E, por isso, com mais de quatro décadas transcorridas, sua imagem é a maior referência no país e no mundo, quando se trata de resistência ao imperialismo.

## Referências

ALGAR, Hamid. *The Roots of the Islamic Revolution*. Ontario, Canada: The Open Press, 1983.

AMUZEGAR, Jahangir. *Iran's Economy under the Islamic Republic*. New York: L.B. Tauris, 1997.

ARENDRT, Hannah. *Sobre a Revolução*. Lisboa: Moraes Editores, 1971.

ARJOMAND, Said Amir. *After Khomeini – Iran under his Successors*. New York: Oxford University Press, 2009.

BRUMBERG, Daniel. *Khomeini's Legacy – Islamic Rule and Islamic Social Justice*. In: APPLEBY, R. Scott (Edt.). *Spokesmen for the Despised: Fundamentalist Leaders of the Middle East*. Chicago: The University of Chicago Press, 1997, p. 16–82.

BUARQUE DE HOLLANDA, Cristina. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 2011.

- COGGIOLA, Osvaldo. *A Revolução Iraniana*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- COSTA, Renatho. *Os aiatolás e o receio da República Islâmica do Irã*. São Paulo: Porto de Idéias, 2017.
- DAVIES, James C. *The theory of revolution*. *American Sociological Review*, v. 27 n. 1, p. 5–19, 1962.
- D.I.E.S. (Department of Islamic Revolutions Studies). *The Islamic Revolution of Iran – A Sociological Study*. London: Center for Cultural and International Studies, 2001. Volume 1.
- EHTESHAMI, Anoushiravan. *After Khomeini*. London: Routledge, 1995.
- ESPINOSA, Antonio Roberto. *A Sombra dos Leviatãs – Um Estudo Crítico dos Desencontros entre as Faces Amistosas e Crispadas do Estado sob as Globalizações e as Guerras do Século XXI*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2011.
- FOUCAULT, Michel. *O Xá está Cem Anos atrás dos Tempos*. 1978a. In: AFARY, Janet; ANDERSON, Kevin B. *Foucault e a Revolução Iraniana: as Relações de Gênero e as Seduções do Islamismo*. São Paulo: Ed. Realizações, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Teerã: A Fé contra o Xá*. 1978b. In: AFARY, Janet; ANDERSON, Kevin B. *Foucault e a Revolução Iraniana: as Relações de Gênero e as Seduções do Islamismo*. São Paulo: Ed. Realizações, 2011, p. 321–328.
- FUSER, Igor. *Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- HAGHIGHAT, Seyyed Sadegh. *The Role of Religious Leadership in the Islamic Revolution's Victory*. In: HAGHIGHAT, Seyyed Sadegh (ed.). *Six Theories about the Islamic Revolution's Victory*. Tehran: Alhoda Publishers, 2000.
- HALLIDAY, Fred. *Iran: Dictatorship and Development*. London: Penguin Books Ltd., 1979.
- HIRO, Dilip. *Iran under the Ayatollahs*. London: Routledge & Kegan Paul, 1985.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. London: Yale University Press, 1968.
- KEDDIE, Nikki R. *Iran: Religion, Politics & Society – Collected Essays*. New York: Frank Cass and Co. Ltd., 1980.

- KHOMEINI, Ruhollah Imam. *Islamic Government: Governance of the Jurist*. Tehran/Iran: The Institute for Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works, 2005.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia – Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LOONEY, Robert E. *Economic Origins of the Iranian Revolution*. New York: Pergamon Press, 1982.
- MACKEY, Sandra. *Os Iranianos – Pérsia, Islã e a Alma de uma Nação*. Rio de Janeiro: Biblex, 2008.
- MADANI, Jalal ad-Din. *Islamic Revolution of Iran*. Tehran: International Publishing Co., 2002.
- MILANI, Abbas. *The Shah*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- NOVAK, George. *Desenvolvimento Desigual e Combinado na Sociedade*. São Paulo: Sundermann, 2008.
- YAZDI, Muhammad Taqi Misbah. *A Cursory Glance at the Theory of Wilayat al-Faqih*. Tehran: Mojab Press, 2011.
- ZANJANI, Abbas Ali Amid. *Religion, the Most Important Element in the Victory of the Islamic Revolution*. In: HAGHIGHAT, Seyyed Sadegh (edt.). *Six Theories about the Islamic Revolution's Victory*. Tehran: Alhoda Publishers, 2000.
- ZIBAKALAM, Sadegh. *A Comparative Study of Various Theories on Causes of the Occurrence of the Islamic Revolution*. In: HAGHIGHAT, Seyyed Sadegh (edt.). *Six Theories about the Islamic Revolution's Victory*. Tehran: Alhoda Publishers, 2000.

# RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PARAGUAI NO SÉCULO XXI: NOVAS NARRATIVAS GEOECONÔMICAS

**Roberto Rodolfo Georg Uebel\***  
**Nilson Perinazzo Machado\*\***

## **Introdução**

Os processos de globalização ocorridos entre o final do século XX e primeiras décadas do século XXI tiveram repercussões tanto no centro como na periferia do Sistema Internacional, trazendo impactos transformadores e definitivos, conforme Santos (2008) para as bordas periféricas, dentre elas, o Paraguai, que apresentou crescimento econômico e desenvolvimento social crescente nas últimas décadas (CASTILLEJA; GARAY; LOVERA, 2014).

Nesse contexto de transformação, territórios e dinâmicas também passaram a coordenar novas performances nas searas econômica, comercial e fronteiriça, que serão objeto de análise no presente artigo, este provocado a partir de missão acadêmica realizada aos três principais atores do MERCOSUL e suas cidades fronteiriças ou centrais: Brasil (São Borja e Foz do Iguaçu), Argentina (Santo Tomé e Posadas) e, o objeto de estudo principal, Paraguai (Encarnación, Assunção e Ciudad del Este).

A missão acadêmica realizada em janeiro de 2019 por alunos<sup>1</sup> e professores do Curso de Relações Internacionais da Faculdade São

---

\* Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Professor do Curso de Relações Internacionais da Faculdade São Francisco de Assis (UNIFIN).

\*\* Doutor em Ciências da Educação (UEP). Professor e Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Faculdade São Francisco de Assis (UNIFIN).

<sup>1</sup> Os autores agradecem a colaboração dos estudantes Daniel Joaquim Padilha da Silva, Juliane Jardim Aprato, Juliano da Cunha Dorneles, Luisa Oliveira da Fonseca, Marcos Soares Malgarin e Matheus Bitencourt Leite. Os autores são responsáveis exclusivos das opiniões e considerações no presente artigo.

Francisco de Assis teve como objetivo identificar especificamente essas novas dinâmicas e performances da economia paraguaia, ainda muito desconhecida e distante dos círculos acadêmicos e empresariais do Brasil, conforme percebido nas visitas técnicas a três órgãos institucionais: Universidade Evangélica do Paraguai, Consulado-Geral do Brasil em Assunção e Câmara de Comércio Paraguai-Brasil.

Deste modo e consoante às observações das pesquisas de campo realizadas ao longo da missão acadêmica, o presente artigo apresenta-se como relatório técnico, crítico e elucidativo do contexto econômico, comercial, político, institucional e diplomático do Paraguai contemporâneo e tem como objetivo discutir quatro tópicos principais, que serão arrazoados nas próximas seções.

O primeiro tópico abordará as dinâmicas fronteiriças contemporâneas na tríade mercosulina Brasil-Argentina-Paraguai; a segunda seção será dedicada à análise dos três eixos que são os motores da nova geoeconomia paraguaia: *business*, educação e turismo; o terceiro tópico será destinado à discussão das relações diplomáticas entre Brasília e Assunção a partir das relações consulares entre Brasil e Paraguai; e, por fim, a quarta seção trará as perspectivas comerciais e institucionais do Paraguai do e no século XXI. O texto encerra com as considerações finais sobre a missão acadêmica.

Sobre a metodologia utilizada, ressalta-se que empregamos os instrumentais analíticos da pesquisa de campo, isto é, a coleta de informações *in loco* acerca da problemática estudada. Este tipo de método é suficiente no sentido de apontar tanto os condicionantes empíricos como teóricos do espaço geográfico em estudo. Utilizaremos como referências metodológicas autores como Rückert (2015) e Rambo (2015), que tem longa tradição na Geografia em estudos que foram subsidiados pela pesquisa de campo, portanto, procederemos com este tipo de metodologia no presente artigo, além de considerar a pesquisa descritiva, bibliográfica e explicativa, de acordo com Gil (2010).

Isto posto, espera-se com a discussão do artigo, além do uso ilustrativo das imagens da nossa pesquisa de campo, apresentar de forma crítica as novas roupagens e dinâmicas do Estado paraguaio face aos novos cenários pós-globalização e pós-ocidentalismo, além de incentivar o debate acerca da importância deste relevante ator estatal sul-americano para as necessidades e desafios enfrentados pelo Brasil, pelo MERCOSUL e pelo próprio Sistema Internacional.

## 1 Dinâmicas fronteiriças contemporâneas: Brasil-Argentina-Paraguai

Não se pode discutir as novas performances geoeconômicas do Paraguai sem a inclusão das dinâmicas fronteiriças do país, sobretudo a importância do MERCOSUL como bloco econômico e político regional, que influenciou as tomadas de decisão dos últimos governos paraguaios rumo à industrialização e substituição de importações e exportações do país.

Nesse sentido, a tríade mercosulina Brasil-Argentina-Paraguai se apresenta como importante mecanismo de integração no íterim do bloco regional, uma vez que os demais atores, Uruguai e Venezuela - esta suspensa em virtude da violação democrática e dos direitos humanos - possuem uma relevância mais semiperiférica do que central na consolidação e atuação do grupo.

Embora a percepção da importância do MERCOSUL seja elevada nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, em virtude da proximidade destas aos demais países do bloco, a incorporação do mesmo no Paraguai e Argentina possui uma dinâmica muito distinta, onde a fronteira ganha especial destaque. Segundo Rückert e Grasland (2012), as fronteiras mercosulinas consolidam-se a partir de um pano de fundo integracionista, baseado nos modelos regionais franceses e nacionais europeus, isto é, da União Europeia.

Ademais, a fronteira possui uma significação e simbologia importante quando do trato das questões de integração, haja vista que é onde o Estado se apresenta de forma mais clara e, não raro, com o tensionamento natural das fronteiras, onde as instituições estatais, especialmente as Forças Armadas e Receita Federal, se fazem presente de maneira mais objetiva e incisiva, contrariando a imagética criada nos grandes centros urbanos e capitais, distantes da fronteira.

Todavia, a fronteira também serve de importante instrumental analítico, a fim de que se torna um elemento-símbolo que traduz as dinâmicas ocorridas no *core* do país em análise, ou seja, as condições, infraestruturas, processos e práticas institucionais que ocorrem na fronteira, na borda, no limite do Estado, são uma amostra de um universo sociopolítico maior, que engloba o país todo.

A partir dessas considerações, a pesquisa de campo em tela permitiu a observação de três dinâmicas fronteiriças distintas, porém, complementares ao processo de entendimento da lógica do MERCOSUL e do funcionamento da economia paraguaia contemporânea. Analisamos os seguintes pontos fronteiriços: São Borja (Brasil)-Santo Tomé (Argentina), Posadas (Argentina)-Encarnación (Paraguai), Ciudad del Este (Paraguai)-Foz do Iguaçu (Brasil).

Os elementos em comum dos três pontos fronteiriços, que correspondem a seis cidades gêmeas (CARNEIRO, 2016), se configuram na existência de: uma ponte divisora sobre um rio, postos de controle alfandegário e migratório não-integrados, *freeshops*, transporte público vicinal internacional, rotas migratórias transnacionais e, por fim, postos de escoamento das produções nacionais, sobretudo agrícolas.

Na fronteira brasileiro-argentina de São Borja-Santo Tomé (Figura 1), a instalação de uma ponte sobre o Rio Uruguai foi fundamental, segundo Blois (1998), para o escoamento da produção agrícola e industrial dos dois países e também como alternativa à Uruguiana-Paso de Los Libres.

**Figura 1** – Fronteira Brasil-Argentina (São Borja-Santo Tomé)



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

Três considerações despontam a partir da leitura desta primeira dinâmica fronteiriça: a) a diminuição expressiva das migrações temporárias de turistas argentinos para o Brasil, em virtude da deterioração do cenário macroeconômico da Argentina, informação esta confirmada pelos agentes da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas presentes no controle migratório brasileiro; b) a cobrança diferenciada de um pedágio para brasileiros, argentinos e moradores das cidades-gêmeas; c) o controle aduaneiro burocrático e não-padronizado por parte das autoridades argentinas, distinto dos padrões do MERCOSUL e da contraparte brasileira<sup>2</sup>.

Se o controle fronteiriço acima relatado apresenta uma mínima infraestrutura interligada, no caso argentino-paraguaio em Posadas-Encarnación a dinâmica é ainda mais peculiar. Conforme ilustra a Figura 2, os controles migratórios e alfandegários (aduaneiros) não estão no mesmo local - um em cada lado da ponte sobre o Rio Paraná – porém, há um trem binacional que liga os dois países com uma migração facilitada para vicinais fronteiriços, algo que ainda não ocorre entre o Brasil e seus vizinhos.

**Figura 2** – Fronteira Argentina-Paraguai (Posadas-Encarnación)



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

---

<sup>2</sup> Citamos o episódio ocorrido com um dos veículos da nossa missão acadêmica, que não teve o ingresso permitido na Argentina em virtude da ausência de uma autorização do proprietário registrada em cartório, embora os proprietários fossem casados em comunhão universal de bens e, segundo a legislação comum do MERCOSUL, a certidão de casamento seria documento comprobatório. No segundo dia, quando do ingresso oficial do veículo na Argentina, tal documento não foi solicitado pelo agente aduaneiro, o que demonstra uma ausência de padrão no controle migratório e alfandegário argentino.

É interessante observar nesta dinâmica fronteiriça específica alguns processos distintos daqueles verificados em relação à fronteira Brasil-Argentina, quais sejam: a) o fluxo migratório temporário elevado de turistas argentinos ao Paraguai; b) o comércio de alimentos, bebidas e outros produtos no meio da ponte, realizados exclusivamente por cidadãos paraguaios, uma vez que os congestionamentos são corriqueiros, conforme relatado por um agente de migração do Paraguai; c) o trânsito restrito de caminhões entre os dois países, limitado a horários, dias e velocidades específicas.

Essas primeiras impressões demonstram como o Paraguai se apresenta de forma multifacetada de acordo com as fronteiras e seus Estados-limítrofes. Enquanto a Argentina prossegue com um padrão de apresentação do Estado controlador, tanto em Santo Tomé como em Posadas, no caso paraguaio percebem-se dinâmicas distintas, ora voltadas ao turismo tradicional de veraneio (Encarnación), ora voltadas ao turismo de compras e negócios (Ciudad del Este).

Nesta consideração acerca das multiplicidades de facetas das fronteiras paraguaias, há que se ressaltar um ponto em comum: o papel dos portos fluviais para o escoamento da produção agrícola paraguaia e para o recebimento de mercadorias estrangeiras, conectadas às rodovias do país. Sobre as rodovias, conforme percebido ao longo da pesquisa de campo, há uma tendência à duplicação das principais estradas do país que conectam os três centros urbanos nacionais: Assunção, Encarnación e Ciudad del Este. Ademais, as estradas são bem pavimentadas e possuem postos policiais a cada 50 quilômetros.

Para finalizar a discussão da presente seção, trazemos o caso mais conhecido e estudado pela academia brasileira, a fronteira Brasil-Paraguai localizada entre as cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, principais destinos turísticos, mas com finalidades distintas, nos dois países. Nesta fronteira (Figura 3) é possível identificar uma integração crescente, sobretudo nos últimos anos, tanto na infraestrutura física como nas aproximações institucionais entre os dois países, sob a alçada do viés integracionista do MERCOSUL.

**Figura 3** – Fronteira Brasil-Paraguai (Foz do Iguaçu-Ciudad del Este)



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

O que diferencia esta fronteira específica, inclusive em relação aos demais pontos fronteiriços entre Brasil e Paraguai, é a dinâmica peculiar construída e sustentada no turismo de múltiplos eixos: natureza, negócios e compras. E, mais recentemente, um crescimento da infraestrutura voltada aos fluxos migratórios: pousadas, restaurantes, empresas de vans, táxis e ônibus.

Na Figura 3 anterior é possível identificar, assim, a presença massiva de táxis e vans, muitos patrocinados pelos centros comerciais de Ciudad del Este, que fazem o transporte de turistas de compras entre os dois países. A circulação tradicional de ônibus antigos e carros superlotados deu espaço à essa nova dinâmica, algo que reconfigurou rapidamente a paisagem urbana da cidade paraguaia nos últimos anos.

Conforme foi possível observar nas duas cidades-gêmeas e de acordo com Uebel (2018), nas duas localidades há a ocorrência de um intenso fluxo migratório de bolivianos, haitianos e oeste-africanos, que se dá de forma dual e com intensidades diferenciadas: de 2010 a 2015 com maior intensidade ao Brasil e a partir de 2015 com maior intensidade ao Paraguai.

Maiores mobilidades, sejam sustentadas no turismo, sejam fomentadas pelas migrações - muitas vezes de forma irregular - se projetaram na expansão da franja urbana, com destaque para Ciudad del Este, que percebeu um *boom* imobiliário e hoteleiro nos últimos cinco anos, com a instalação de grandes redes, como o grupo Bourbon, onde realizamos uma das nossas pesquisas de campo. Isto

posto, discutiremos na próxima seção os três eixos da nova geoeconomia do Paraguai e seu expansivo processo de urbanização, verticalização e crescimento socioeconômico, portanto, relacionados com o turismo, *business* e educação.

## **2 Nova geoeconomia paraguaia: *business*, educação e turismo**

Quando Solano López, o herói nacional do Paraguai, reorganizava o Estado e preparava-se para enfrentar Argentina, Brasil e Uruguai na Guerra do Paraguai, ou, segundo a historiografia paraguaia, a Guerra da Tríplice Aliança, o seu país apresentava uma economia predominantemente baseada na agricultura e na pecuária, com uma população com níveis educacionais ainda em desenvolvimento e com um território que hoje compreenderia boa parte do sudoeste brasileiro e nordeste argentino.

Dois séculos depois, o Paraguai do terceiro milênio apresenta um crescimento médio anual de cinco por cento, sempre acima do Brasil, chegando a alcançar 14,1% em 2013 (PARAGUAI descola..., 2014). Em que pese a sua economia continue sustentada na exportação de *commodities* agrícolas e carne, o Paraguai passou por um processo que chamaremos de substituição de importações e exportações desde a sua redemocratização, e acelerada nos últimos dois governos de centro-direita.

Este novo modelo de sustentação da economia paraguaia se faz visível não apenas nos indicadores de crescimento econômico, mas também na paisagem urbana e rural do país. Nos grandes centros urbanos se verifica uma verticalização e concentração de *World Trade Centers*, como representado na Figura 4, áreas financeiras semelhantes àquelas verificadas em outras cidades sul-americanas de mesmo porte como Santiago do Chile, Buenos Aires e Porto Alegre.

**Figura 4** – Novo centro financeiro de Assunção



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

A rápida aceleração da economia paraguaia, sustentada nos eixos de *business*, educação e turismo foi alavancada pelo já mencionado processo de substituição de importações e exportações. Como reflexo, o processo de distribuição de renda também passou por um cenário de ampliação, embora as desigualdades socioeconômicas ainda se façam presentes no país,

Apesar disso, destacamos que novos segmentos da economia paraguaia despontaram no âmbito da prestação de serviços e comércio, com a instalação de grandes lojas de departamentos, filiais de multinacionais e inclusive o segmento de luxo - lojas como a SAX

estão presentes nos centros comerciais de Assunção e Ciudad del Este, com marcas que não possuem distribuição no Brasil.

No que se refere ao *business* como motor da economia paraguaia, observou-se a partir das pesquisas de campo junto à Câmara de Comércio Paraguai-Brasil e na leitura da infraestrutura do país, uma tendência à competição com os demais países-membro do MERCOSUL, especialmente o Brasil, e uma aproximação com a China, embora Assunção mantenha relações diplomáticas com Taiwan (República da China) e não tenha relações formais com Beijing.

Seguindo à esteira de Araújo (2008), quando da pesquisa de campo e entrevista na Câmara de Comércio Paraguai-Brasil, percebeu-se um sentimento de aproximação competitiva entre o empresariado paraguaio e a contraparte brasileira. Isto é, há no Paraguai uma percepção de que o Brasil continua sendo um importante *player* geoeconômico regional, entretanto, com as sucessivas crises políticas e econômicas enfrentadas pelo país e pela diversificação das fontes exportadoras da China, abriram-se lacunas de oportunidades para os demais atores do MERCOSUL.

Deste modo, dentre os países mercosulinos, o Paraguai é aquele que apresenta as melhores condições de competitividade com o Brasil, uma vez que a economia argentina não aporta sinais de melhoria, pelo contrário, e o Uruguai não dispõe da mesma matriz produtiva-exportadora que o Paraguai, além da Venezuela estar suspensa do bloco.

Observando-se este cenário macroeconômico, identificamos ao longo da missão acadêmica as suas repercussões na microeconomia, ou seja, os impactos do crescimento paraguaio no dia a dia da população, onde se inserem os dois outros eixos supramencionados: educação e turismo. Como parte da nova geoeconomia paraguaia, o turismo de compras e o turismo de lazer (ou veraneio) se consolida hoje como uma das principais parcelas do produto interno bruto paraguaio, com crescimento proporcional superior à agropecuária.

O investimento na propaganda turística e revitalização dos balneários banhados por rios e lagos ao longo do país, sobretudo o Rio Paraná e o Lago de Ypacaraí, foram resultado de uma política iniciada ainda no governo esquerdista de Fernando Lugo, que vislumbrou o turismo como uma área com potencial de complementaridade ao setor agropecuário e energético. Assim, como

ilustra a Figura 5, Encarnación se tornou a terceira cidade mais importante do país por causa do turismo.

**Figura 5** – Orla revitalizada da cidade de Encarnación



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

Embora o fenômeno da dolarização ainda se faça presente na economia paraguaia, em virtude da desvalorização histórica que o guarani tem sofrido, observou-se um aumento das transações em reais e especialmente em pesos argentinos nas cidades turísticas de Encarnación e Ciudad del Este, além da capital Assunção. A “realização” da economia paraguaia também aponta para o uso da moeda brasileira como um mecanismo de reserva estável face ao dólar norte-americano e por ser uma moeda também mais estável que o peso argentino e mais barata que o euro.

Ainda sobre o turismo e fazendo uma conexão com as fronteiras, citamos a nossa última pesquisa de campo com esta finalidade, realizada em Ciudad del Este, que apresenta duas dinâmicas bem delimitadas. A primeira é a dependência do turismo de compras e negócios de brasileiros, o que permitiu uma verticalização da cidade nas últimas três décadas (Figura 6).

**Figura 6 – Centro de compras de Ciudad del Este**



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

Já a segunda dinâmica se apresenta autônoma em relação à dependência do capital turístico brasileiro, conforme relatos obtidos junto à Câmara de Comércio Paraguai-Brasil e Rio Hotel by Bourbon Ciudad del Este, onde realizamos visitas técnicas. Não apenas as dinâmicas são distintas, mas a paisagem sofre uma transformação no interior da cidade, a partir de uma avenida o processo de verticalização dá espaço à urbanização horizontal, que segundo a Figura 7, aparenta ser uma cidade diferente, embora seja a mesma:

**Figura 7 – Área urbana e residencial de Ciudad del Este**



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

O que explica a ocorrência dessas dicotomias e novas padronizações urbanísticas do Paraguai está atrelado a dois condicionantes, um autoexplicativo, que é o desenvolvimento social e crescimento econômico do país e o outro como um dos eixos já mencionados, a educação. Com índice de 94% de alfabetização e cerca de sessenta universidades, o Paraguai hoje sustenta o seu desenvolvimento a partir dos processos educacionais e do resgate de mitos unificadores nacionais, dos quais destacamos três: o culto a Solano López, o resgate e obrigatoriedade do ensino do idioma guarani, e o revisionismo acerca da Guerra do Paraguai/Guerra da Tríplice Aliança.

Como um dos resultados da missão acadêmica aqui discutida, participamos de um seminário sobre a Guerra do Paraguai na visão brasileira e na visão paraguaia (Figura 8), organizado pela Universidade Evangélica do Paraguai, a fim de aproximar pesquisadores dos dois países para um entendimento mútuo sobre o tema.

**Figura 8** – Seminário sobre as visões paraguaia e brasileira da Guerra do Paraguai/Guerra da Tríplice Aliança



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

A partir deste seminário e seguindo as leituras de Alberdi (2012) e Benites (2012), infere-se um crescente processo de revisionismo não apenas da história política do Paraguai, mas também das relações geoestratégicas com seus vizinhos, especialmente o Brasil. Este macrocenário de revisionismo insere-se no movimento global de revisionismos históricos, influenciado pela globalização e pelo Sistema Internacional pós-ocidental (STUENKEL, 2018).

Isto posto, discutiremos na próxima seção o patamar atual das relações consulares entre Brasil e Paraguai e como o revisionismo paraguaio afeta e poderá transformar as relações políticas, econômicas e diplomáticas entre os dois países, bem como modificar a geopolítica regional sul-americana.

### **3 Relações consulares Brasil-Paraguai**

O Brasil e o Paraguai possuem relações diplomáticas desde o estabelecimento de ambos os países como Estados-nação independentes das metrópoles Portugal e Espanha, respectivamente e remontando, portanto, ao primeiro quartel do século XIX. Ao longo dos últimos duzentos anos as relações entre os dois países passaram por diferentes fases e desafios, além de uma guerra de proporções continentais que deixou rugas na história paraguaio-brasileira.

A partir da redemocratização de ambos os países e com a consecução do Tratado de Assunção e subsequente formação do MERCOSUL, Brasília e Assunção têm vivido um período de harmonia nas relações diplomáticas e de competitividade nas relações econômicas, intermediadas pelas relações consulares estáveis entre os dois países e caracterizadas por um intenso fluxo migratório binacional.

Assim como os paraguaios estão entre os principais grupos imigratórios no Brasil, segundo Uebel (2018), os brasileiros são o maior grupo de imigrantes no Paraguai, inclusive sendo denominados de “brasiguaios” por parte da literatura acadêmica e pela própria população e autoridades locais (WAGNER, 1990).

Agrega-se a este cenário, o elevado número de representações consulares dos dois países em suas contrapartes. Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em fevereiro de 2019 existiam sete representações brasileiras no território paraguaio, a saber: embaixada em Assunção, consulados-gerais em Assunção, Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero e Salto del Guairá, vice-consulados em Concepción e Encarnación.

Já no Brasil, segundo dados também do Itamaraty, complementados pelo Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, existem dezesseis representações paraguaias, quais sejam: embaixada e seção consular em Brasília, consulados-gerais em Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Campo Grande,

Foz do Iguaçu, Guaíra, Ponta Porã, Santos e Porto Murtinho, consulados honorários em Blumenau, Recife, Uberaba e Cuiabá.

A fim de compreender essa extensa rede consular, que sustenta as relações econômicas e diplomáticas, realizamos duas aproximações: a primeira, um seminário com o cônsul-geral do Paraguai em Porto Alegre, embaixador José Lezcano, realizado no âmbito da Semana Acadêmica do Curso de Relações Internacionais da Faculdade São Francisco de Assis em outubro de 2018, onde foi possível entender a importância geoestratégica do Brasil, sobretudo do Rio Grande do Sul, para a economia paraguaia.

Para complementar as discussões advindas do debate com o cônsul-paraguaio, um dos propósitos da nossa missão acadêmica ao Paraguai foi visitar dois postos brasileiros: o vice-consulado em Encarnación (Figura 9) e o consulado-geral em Assunção. Há que se ressaltar, antes de tudo que as funções de um vice-consulado são muito semelhantes àquelas dos consulados-gerais, residindo a única diferença quanto à chefia do posto: funcionários administrativos ao invés de diplomatas de carreira, além da dependência decisória orçamentária de um consulado-geral.

**Figura 9** – Vice-consulado do Brasil em Encarnación



**Fonte** – Fotografia tirada pelos autores.

Em Encarnación ficou evidente um dos principais movimentos da diplomacia brasileira das últimas décadas: o investimento em novos prédios diplomáticos próprios e a conjugação da residência oficial com o a seção de atendimento ao público, auditório e setores administrativos. Ainda naquela representação, tivemos uma entrevista com um dos oficiais de chancelaria de plantão, que explicou a importância geoestratégica da localização daquele posto: atender potenciais imigrantes e brasileiros em situação irregular no interior do Paraguai.

Questionado sobre a comunidade brasileira na região de Encarnación, o oficial de chancelaria informou que não existem números oficiais, entretanto, estima-se uma comunidade de cerca de seis mil famílias, divididas em dois grandes grupos: agricultores e estudantes de medicina. Sobre a crescente matrícula de estudantes brasileiros nas faculdades de medicina do Paraguai, o fato se deve a alguns elementos: a) qualidade dos cursos paraguaios semelhante aos brasileiros; b) preço total do curso até 70% mais barato que nas universidades brasileiras; c) possibilidade de revalidação facilitada pelo acordo do MERCOSUL<sup>3</sup>, ao contrário de outros destinos tradicionais como Bolívia, Venezuela e Cuba; d) professores brasileiros e aulas em português.

Nesse sentido, identifica-se um novo padrão nas relações consulares entre os dois países, sustentado, segundo o embaixador José Amir da Costa Dornelles, cônsul-geral do Brasil em Assunção, onde realizamos outra visita técnica, no atendimento a estudantes, trabalhadores e estrangeiros solicitantes de visto para o Brasil, além da prestação de atendimento humanitário a presos brasileiros nas prisões paraguaias. É interessante observar também as relações políticas entre os dois países perpassam por tópicos relacionados à educação, cultura, turismo e migrações, muito diferente de dois séculos atrás.

Durante a visita técnica ao consulado-geral do Brasil em Assunção, discutiu-se ainda as perspectivas das relações entre os dois países, face às novas dinâmicas políticas do Brasil e econômicas do

---

<sup>3</sup> Validação prevista pelo novo Acordo sobre Reconhecimento de Títulos de Graduação de Educação Superior do MERCOSUL, ratificado em 17 de dezembro de 2018 na Cúpula do MERCOSUL em Montevidéu, Uruguai.

Paraguai, em profunda transformação e inflexão nas últimas duas décadas.<sup>4</sup> Essas perspectivas, somadas às diretrizes comerciais e institucionais do Paraguai serão discutidas na próxima seção.

#### **4 Novas narrativas e perspectivas geoeconômicas do Paraguai**

A partir das visitas técnicas realizadas aos consulados brasileiros no Paraguai, bem como à Universidade Evangélica do Paraguai - onde realizamos um *workshop* temático - e à Câmara de Comércio Paraguai-Brasil, além dos empreendimentos comerciais, hoteleiros e turísticos visitados, é possível tecer algumas projeções de perspectivas comerciais e institucionais do país, que colocam-no, segundo o nosso entendimento, como um dos *players* geoeconômicos mais estratégicos da América do Sul, e o mais competitivo do MERCOSUL.

Segundo o informe da Câmara de Comércio Paraguai-Brasil (2018) presente no estrato da Figura 10, o Paraguai apresenta as melhores perspectivas econômicas e comerciais no subcontinente sul-americano:

---

<sup>4</sup> Após a realização desta missão acadêmica, os presidentes do Brasil, Jair Bolsonaro, e Paraguai, Mario Abdo Benitez, reuniram-se em Foz do Iguaçu para a posse da nova diretoria da empresa Itaipu Binacional. O encontro, que foi o primeiro oficial entre os dois presidentes, ainda estabeleceu o marco da construção de duas pontes que ligarão os dois países, sobre o Rio Paraná, ligando Foz do Iguaçu (PR) e Presidente Franco (PY), e sobre o Rio Paraguai, entre Porto Murtinho (MS) e Carmelo Peralta (PY). O financiamento será feito pela Itaipu Binacional, com autorização da Advocacia-Geral da União (AGU) (BOLSONARO confirma obras..., 2019).

**Figura 10** – Perspectivas econômicas do Paraguai

### **PERSPECTIVAS PARA O PARAGUAI**

Em uma matéria publicada pelo FMI, destaca: “que a economia paraguaia continua a apresentar um desempenho notável. Em uma visita recente a Assunção para discutir a evolução econômica, encontramos uma economia pequena e aberta que, apesar dos profundos choques externos, é vibrante. Seus dois maiores parceiros comerciais na região - Argentina e Brasil - entraram em recessão e os preços das commodities caíram, mas o crescimento do Paraguai manteve a resiliência em 2015 e 2016. O interessante é que a economia paraguaia não seguiu o mesmo trajeto que seu maior vizinho, graças a políticas de apoio, uma base econômica mais diversificada e choques de oferta favoráveis”.

Em meio a uma recuperação incipiente na região, o Paraguai está pronto para avançar ainda mais. É provável que as previsões de crescimento do FMI sejam revistas em alta (em cerca de ¼ de ponto percentual), para uma marca ligeiramente acima dos 4% em 2017 e 2018, em vista do desempenho melhor do que o esperado da demanda interna. Tem-se assim uma oportunidade para enfrentar muitos dos desafios estruturais mais profundos que impediram o Paraguai de acelerar a convergência com seus pares regionais em termos de renda.

**Fonte** – Câmara de Comércio Paraguai-Brasil (2018).

Complementando as perspectivas positivas apresentadas pelo Fundo Monetário Internacional e reportadas pela Câmara de Comércio Paraguai-Brasil, a entidade empresarial ainda apresenta onze motivos que lançam o país como o mais atrativo na América Latina, conforme os dados da Figura 11:

**Figura 11** – Onze razões para investir no Paraguai

### **MOTIVOS PARA REALIZAR INVESTIMENTOS NO PARAGUAI**

- 1.** Estabilidade monetária e fiscal mais alta da América Latina (nunca houve devaluação brusca, expropriações ou congelamentos de poupanças, etc.) menor taxa de impostos e simplificação do sistema fiscal.
- 2.** Atraentes regimes para a atração de investimentos como maquila, investimentos estrangeiros, zonas francas, e amplas isenções fiscais aos investimentos.
- 3.** Acesso ao MERCOSUL, uma zona de livre comércio com um PIB de USD 2 bilhões, que também inclui a Argentina, Brasil e Uruguai.
- 4.** Excelente relação custo-benefício da mão de obra na região, menores encargos sociais sobre os salários e pouco impacto das ações sindicais.
- 5.** Abundante disponibilidade de energia elétrica com as taxas mais baixas da região.
- 6.** Previsibilidade de custos energéticos e custo de vida controlado.
- 7.** População majoritariamente jovem e com grande facilidade de aprendizagem e capacitação.
- 8.** Centro da Hidrovia Paraná-Paraguai com livre navegação na maior parte do país durante todo o ano .
- 10.** Clima agradável e ausência de desastres naturais.
- 11.** Localização estratégica com abundância de água e terras férteis para a agricultura.

**Fonte** – Câmara de Comércio Paraguai-Brasil (2018).

Essas onze razões verificamos *in loco* quando da pesquisa de campo no Paraguai e em suas instituições, as quais destacamos a estabilidade institucional, econômica, política e democrática, conjugada com a população jovem e com elevados índices de educação, como pontos de atratividade e competitividade comercial para o país, em detrimento dos seus vizinhos e demais membros do MERCOSUL.

Entretanto, há que se destacar alguns tópicos ainda aquém do grau de eficácia desejado para a inserção do Paraguai, de forma definitiva e competitiva, na geoeconomia internacional e nas cadeias globais de valor, como um *player* que pudesse contrapor e sobrepor as vantagens apresentadas por Brasil e Argentina, por exemplo.

Nesse contexto, e que discutiremos nos próximos parágrafos, verificamos quatro pontos deficitários, corroborados pelos próprios empresários e pesquisadores paraguaios entrevistados ao longo das pesquisas de campo e visitas técnicas: 1) infraestrutura logística insuficiente; 2) relações diplomáticas com Taiwan (República da China); 3) promoção e divulgação do país atrelada à imagem pré-concebida do país; 4) *brain drain* e inserção dos jovens qualificados no mercado de trabalho.

No que se refere à infraestrutura logística insuficiente, apontamos para o fato do país, com um território maior que o estado de São Paulo, possuir apenas dois aeroportos de porte internacional, Assunção e Ciudad del Este, com uma insuficiente conexão internacional aos grandes centros de logística de mercadorias, tanto regionais, como em Campinas (Viracopos), como internacionais (Amsterdã, Frankfurt, Miami, Hong Kong, etc.). Conforme verificado, não existem ligações aéreas diretas entre os aeroportos paraguaios e estes *hubs*, sendo ainda Guarulhos, no Brasil, o principal ponto de interconexão.

Ademais, apesar de um notório investimento público-privado na duplicação de rodovias entre os três grandes centros urbanos, as estradas do interior, que servem de escoamento da produção agrícola e das demais *commodities*, ainda são de pista única e com pavimentação irregular. Soma-se a isso ainda a situação que nos deparamos ao longo dos trajetos intermunicipais: rodovias de escoamento que passam por dentro dos municípios em vias urbanas, o que altera significativamente o tempo de trajeto e a segurança do transporte dos bens.

Em relação à manutenção das relações diplomáticas com Taiwan (República da China), percebe-se nessa questão um debate dividido na sociedade paraguaia: aqueles que advogam o rompimento das relações e criação de um laço com a República Popular da China, ou seja, Beijing, e outra parte que defende a soberania paraguaia e a ligação histórica com a província rebelde de Taiwan, remontando ainda a primeira metade do século XX.

À luz deste impasse diplomático e das pressões chinesas para que Assunção reconheça Beijing e não mais Taipé, foi possível observar uma lacuna muito grande de investimentos chineses no Paraguai, que poderiam resolver os problemas logísticos e de infraestrutura supramencionados. Além disso, o principal impacto negativo desta seara diplomática é a relação econômica e comercial ainda muito tímida do Paraguai com a China, que, segundo fontes diplomáticas chinesas, poderia abrir o seu mercado consumidor de *commodities* de forma preferencial para o Paraguai, caso este rompesse com Taiwan.

Ainda nesta questão, outro setor da economia paraguaia que poderia sofrer impactos positivos caso houvesse uma mudança de eixo de relação de Taipé para Beijing, seria a importação de produtos para os conhecidos *freeshops* e comércios populares, que são responsáveis por mais de um terço da economia do país e pela *raison d'être* de Ciudad del Este. Nos termos atuais, os importadores pagam mais caro pelo processo de importação, uma vez que as mercadorias não passam por um processo logístico direto da China e Hong Kong para o Paraguai, mas sim por intermediários que elevam o custo, sendo no mínimo quatro: Vietnã, Bangladesh, Cingapura e Brasil (sobretudo via Guarulhos).

O terceiro ponto crítico das perspectivas comerciais e institucionais do Paraguai está conectado justamente à ação estatal no sentido de promoção e divulgação do país atrelada à imagem pré-concebida do país, isto é, a percepção do Paraguai nos países vizinhos e no restante do mundo. Por décadas, e ainda nos dias de hoje, o país é percebido como periférico, subdesenvolvido e exportador de mercadorias ilegais e/ou pirateadas, além de primário-exportador, o que não condiz com a realidade dos indicadores socioeconômicos.

De forma muito tímida Assunção vem desenvolvendo campanhas e publicidade turística do país, envolvendo o turismo de aventura, compras e negócios, porém, restritos ao público consumidor interno. Ao contrário de outros países sul-americanos como Chile e Uruguai, que investem de forma crescente em publicidade, especialmente no Brasil, Colômbia e México, o Paraguai não tem criado uma cultura de autopromoção no exterior, o que dificulta a sua inserção nas cadeias globais de valor.

Citamos ainda, neste caso, os processos de informatização das instituições paraguaias e sua consequente conexão às redes sociais e à própria Internet, que ainda são deficitárias. Muitos órgãos governamentais ainda não estão presentes de forma ativa, comunicativa e interativa nas redes sociais e a comunicação por correio eletrônico e outras formas digitais é precária ou inexistente. É interessante observar que a sociedade paraguaia, pelo contrário, está cada vez mais conectada, inclusive com a presença da recente rede LTE, ofertada pelas principais operadoras de telefonia móvel do país. Isto posto, trata-se de um emblemático caso de cultura organizacional ainda sustentada em moldes clássicos, que merecem, segundo a nossa percepção, uma atualização por parte das autoridades paraguaias.

Por fim, e sobrepujado à questão da propaganda do país, o último ponto que destacamos é o crescente *brain drain* de jovens paraguaios, que não logram êxito na inserção no mercado de trabalho do país, justamente em virtude da não-modernização das empresas e indústrias. Embora a qualificação seja cada vez maior entre a população jovem, não há uma sintonia imediata com o mercado de trabalho, que continua com práticas ultrapassadas e não passou por um processo de inovação, modernização e atualização tecnológica.

Assim, verifica-se ainda hoje uma dissonância entre uma oferta de mão de obra qualificada com uma demanda pela mesma, mas com condições que não possuem sintonia formacional, profissional e qualificativa. Ou seja: existem profissionais qualificados no país, vagas disponíveis, porém, não adequadas à formação dos candidatos. Esse tipo de situação é amplamente descrito pela literatura específica e países e regiões como o Quebec, antiga Alemanha Oriental, Nova Zelândia e a própria China

enfrentaram, trata-se de um processo gradual de modernização da educação e da economia do país em tela.

Deste modo, apontamos para as tendências e perspectivas de graus diferentes de modernização, inovação e inserção dos setores da economia paraguaia, que ficaram muito evidentes durante as nossas visitas técnicas e apresentam-se como um dos resultados da missão acadêmica. Verificamos que setores como hotelaria, comércio exterior e educação estão mais avançados neste ciclo de renovação, ao passo em que os setores de infraestrutura, logística, indústria agroexportadora e serviços ainda se encontram em níveis semelhantes ao do Brasil dos anos 1980.

É justamente esse *gap*, somado aos demais determinantes que discutimos anteriormente, que permitem a visualização de diferentes Paraguais dentro de um mesmo país. A desigualdade socioeconômica, os diferentes graus de inserção dos setores da economia paraguaias e as diferentes condições regionais ainda se fazem evidentes e não permitem que o país avance para um pleno processo de modernização e competitividade com outros atores regionais.

Entretanto, também é possível identificar que o Paraguai supera de forma mais rápida essas diferenças macroestruturais que os seus vizinhos, sobretudo Brasil e Argentina, e está num ritmo que outros países da região, hoje líderes em competitividade e inovação, como Chile e Colômbia, estavam há duas décadas. Assim, é possível que nos próximos quinze ou vinte anos o país esteja em um patamar de competitividade, inserção estratégica e inovação tecno-científica a frente do próprio Brasil e dos demais membros do MERCOSUL.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Recentemente, o presidente paraguaio, Mario Abdo Benitez, anunciou que apresentará projeto de reforma do sistema tributário do país, além de outras reformas estruturais, afim de alavancar o crescimento econômico para até 4%. Juntamente com projetos de infraestrutura e uma reforma do sistema educacional, a legislação pode permitir que a economia paraguaia cresça mais do que o potencial atual, de 3,5 por cento a 4,5 por cento, segundo informações do governo paraguaio (PARAGUAI quer reformar leis..., 2019).

## Considerações Finais

Uma nova geoeconomia se apresenta no Paraguai do século XXI: incentivo à competitividade comercial e econômica, melhorias nos índices de educação e instrução profissional, maior inserção e performance no MERCOSUL e na América do Sul. Estas são as percepções que tivemos ao longo da missão acadêmica empreendida às cidades de Encarnación, Assunção e Ciudad del Este em janeiro de 2019, traduzida em visitas técnicas, pesquisas de campo e seminários com pesquisadores paraguaios e diplomatas brasileiros.

Se há um século a economia paraguaia restringia-se à exclusiva exportação de commodities agropecuárias e a sua população carecia de acesso à educação, saúde, mobilidade e habitação, e Assunção se caracterizava como uma vila provinciana colonial, hoje o cenário é totalmente diverso e paradoxal. As desigualdades ainda permanecem no seio da sociedade paraguaia, todavia, o país dinamizou e diversificou a sua economia, priorizou temas-chave atrelados ao desenvolvimento, como educação, ciência e inovação, e investiu em setores como economia, industrialização, substituição de importações e exportações e turismo.

Infere-se desta missão acadêmica uma nova imagem de um novo país que, segundo relatórios de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional, Organização dos Estados Americanos e Banco Interamericano de Desenvolvimento, vem suplantando o espaço vazio deixado outrora pelos seus parceiros mercosulinos como Argentina, Brasil e Venezuela.

O Paraguai do século XXI também comporta nuances positivas: urbanização das grandes cidades, acesso universal ao ensino superior de graduação e pós-graduação, revitalização dos sítios históricos e turísticos, revisionismo da sua historiografia, estabilização democrática, patrocínio à inovação, inserção estratégica e diversificação de parcerias com atores externos e maior conectividade ao mundo pós-ocidental e ao próprio Sistema Internacional.

Fica evidente a leitura de uma institucionalização do Estado paraguaio sustentada em relações competitivas e pacíficas com os seus vizinhos da América do Sul e, especialmente, do MERCOSUL, bem como dos eixos da educação, *business* e turismo para a

alavancagem da sua performance pró-desenvolvimento e pró-integração. Obviamente, questões e desafios levantados nas seções anteriores ainda se colocam como impeditivos à plena liberalização econômica e desenvolvimento social, entretanto, os patamares e indicadores apresentados pelo Paraguai já o situam a frente de países como Brasil e Argentina. Depreende-se, portanto, uma nova geoeconomia que lança o Paraguai na arena internacional como um ator potencializado a contestar os demais *regional powers* da América do Sul.

## Referências

ALBERDI, Juan Bautista. La Guerra del Paraguay. Assunção: Intercontinental Editora, 2012.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. O Mercosul: negociações extra-regionais. Brasília: FUNAG, 2008.

BENITES, Gregorio. Guerra del Paraguay: Las primeras batallas contra la Triple Alianza. Assunção: Editorial El Lector, 2012.

BLOIS, Henrique Dias. A infraestrutura do transporte rodoviário de cargas: uma análise dos procedimentos tomados na fronteira Brasil/Argentina. Revista Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, v. 6, n. 11, p. 93-102, nov. 1998. Disponível em: <<http://www.seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/4787/3220>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BOLSONARO confirma obras de pontes entre Brasil e Paraguai. In: CORREIO DO ESTADO. Economia. Campo Grande, 27 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.correiodoestado.com.br/economia/bolsonaro-confirma-obras-de-pontes-entre-brasil-e-paraguai/348112/>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

CÂMARA DE COMÉRCIO PARAGUAI-BRASIL. Guia de Investimentos Paraguai 2018-2019. Assunção: CCPB, 2018.

CARNEIRO, Camilo Pereira. Fronteiras Irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata. Porto Alegre: Ideograf, 2016.

CASTILLEJA, Liliana; GARAY, Pedro V.; LOVERA, Diego J. Diagnóstico de crecimiento de Paraguay. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/publication/13758/diagnostico-de-crecimiento-de-paraguay>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2010.

PARAGUAI descola do Brasil e tem 3º maior crescimento do mundo em 2013. In: BBC BRASIL. Notícias. Buenos Aires, 23 jan. 2014. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140119\\_paraguai\\_economia\\_pai\\_mc](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140119_paraguai_economia_pai_mc)>. Acesso em: 13 fev. 2019.

PARAGUAI quer reformar leis para seguir como sul-americano que mais cresce. In: EXAME. Economia. São Paulo, 24 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/paraguai-quer-reformar-leis-para-seguir-como-sul-americano-que-mais-cresce/>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

RAMBO, Balduino. A fisionomia do Rio Grande do Sul: ensaio de monografia natural. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2015.

RÜCKERT, Aldomar; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. Revista de Geopolítica, Natal, v. 3, n. 2, p. 90-112, jul./dez. 2012. Disponível em: <[http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revista\\_geopolitica/article/view/52/51](http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revista_geopolitica/article/view/52/51)>. Acesso em: 13 fev. 2019.

RÜCKERT, Aldomar. Enquanto a União Europeia comemora sua nova política regional refugiados batem à sua porta. Confins, Paris, v. 1, n. 25, nov. 2015. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/10596>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

SANTOS, Milton. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: EDUSP, 2008.

STUENKEL, Oliver. O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Orientadora: Sonia Maria Ranincheski. 2018. 631 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/188410>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

WAGNER, Carlos. Brasiguaios: homens sem pátria. Petrópolis: Vozes, 1990.

# **ATLAS NETWORK E INSTITUTOS LIBERAIS NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA: NOVAS FORMAS DE INGERÊNCIA EXTERNA?**

**Camila Feix Vidal\***

## **Introdução**

Os Estados Unidos exerceram e ainda exercem ingerência direta e indireta na América Latina. Se as intervenções militares desse país na região tiveram ênfase no período Guerra Fria; intervenções indiretas se fortalecem quando do fim desse período. Ainda que menos visíveis, as intervenções atuais não são menos sutis ou inocentes – continuam fazendo parte de um projeto hegemônico dirigido por uma classe econômica dominante estadunidense (e, portanto, política) que encontra legitimidade e respaldo nos seus congêneres latino-americanos. Assim, esse breve relato a partir da palestra proferida por essa autora quando da realização do II EPRI, está ancorado em uma perspectiva teórica própria da Teoria Crítica Neogramsciana que busca apresentar a hegemonia estadunidense na criação de consenso. Se, como argumentam Bourdieu e Wacquant (1992), a teoria sem empiria é vazia e a empiria sem teoria é cega o esforço aqui se dá, em específico, no estudo da ingerência estadunidense em países latino-americanos na promoção do modelo capitalista neoliberal através de institutos que propagam doutrinas, valores e interesses caros a uma determinada classe dominante. Defende-se aqui a ideia de que os institutos “parceiros” da estadunidense Rede Atlas no âmbito latino americano reproduzem

---

\* Professora Adjunta Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Relações Internacionais pela Florida International University (FIU); Mestra e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com estágio doutoral na École de Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) na França.

práticas hegemônicas neoliberais a partir de estratégias de consenso. Assim, esse estudo tem como ponto de partida o entendimento de que a elite dirigente legitima seu papel ao persuadir a sociedade a pensar de uma determinada forma – uma que reproduz a desigualdade econômica e social do status quo seja através da força, seja através do consenso.

## **1 A formação de consenso como forma de dominação**

A hegemonia exercida pelos Estados Unidos no âmbito internacional é uma que combina estratégias de coerção e consenso (Gramsci, 1971). A primeira nos é bastante familiar enquanto latino-americanos, em especial durante o período da Guerra Fria. A segunda, ainda que menos visível, não é menos sutil. Está presente no próprio campo das Relações Internacionais, uma área tipicamente estadunidense (HOFFMAN, 1977; TICKNER, 2003; ACHARYA e BUZZAN, 2010; TICKER e INOUE, 2016; VILLA et al, 2017) e na forma como pensamos o papel do Estado e das políticas públicas. A dominação estadunidense atual nessa região, assim, não seria assegurada unicamente por coerção, mas também (e principalmente) por consenso através de instituições sociais que servem para justificar e legitimar esse mesmo sistema de dominação.

A hegemonia no âmbito global é entendida como uma forma de dominação onde o(s) estado(s) dominante(s) cria(m) uma ordem mundial consistente com sua própria ideologia e valores servindo para a reprodução dessa mesma hegemonia e da sua classe dominante através de práticas de consenso. Assim, a dominação hegemônica nos moldes atuais, que tem nos Estados Unidos (EUA) seu mais claro exemplo, tem buscado minimizar intervenções pontuais e claramente identificáveis (como no caso das intervenções estadunidenses de ocupação na América Central no início do século XX e de desestabilização econômica e política na América do Sul em meados e fins desse mesmo século) e aumentar técnicas de persuasão ideológica que vão ao encontro dos interesses desse país.

Para Gramsci (1971), a elite dirigente legitima seu papel ao persuadir a sociedade a pensar de uma determinada forma – uma que mantém os privilégios dessa mesma classe social e reproduz a desigualdade econômica e social do status quo. A estratégia de

manutenção da hegemonia estadunidense é, na realidade, a estratégia da manutenção de uma classe econômica dominante (e, portanto, política) que se esforça em fazer prevalecer no âmbito internacional seus valores e interesses na forma de naturalização de determinadas ideologias e formas de sociedade – como é o caso do neoliberalismo.

Essa estrutura de dominação se apoia em uma espécie de *saber técnico* (COX, 1981) no qual o centro, que detém os recursos financeiros e pesquisas de ponta, produz (ideias, conceitos e teorias) enquanto a periferia as importa e as consome numa reprodução de saberes externos e alheios a sua distinta realidade própria de uma relação de produção de componentes dependentes do primeiro grupo. Se levarmos em conta que, como bem argumenta Cox (1981, p.87), “toda teoria é feita para alguém e tem algum propósito”, podemos perceber que a importação dessas ideias não só é problemática no sentido de diferenças de recursos materiais e simbólicos, mas é ainda nociva na medida em que reproduz visões de mundo alheias as nossas realidades econômicas e sociais.

A hegemonia e o domínio estadunidense na periferia no âmbito das ideias não seria possível, entretanto, sem o papel da “intelligentsia” local – intelectuais nativos cujo interesse na sua própria manutenção de classe se alia com os interesses da classe econômica hegemônica; ou “intelectuais orgânicos” - grupos sociais que “criam para si e de modo orgânico uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político” (Gramsci, 1989, p.3). Para Jaureche, a conquista da mentalidade alheia pela potência dominante se dá numa espécie de neocolonização ou colonização pedagógica que garante a subordinação de estados semicoloniais à potência hegemônica. Essa forma de colonizar também é refletida por Gill (1995) enquanto “civilização de mercado”, ou seja, a propagação e a aceitação de uma ideia de que determinadas políticas econômicas e sociais neoliberais são benéficas para países e classes periféricas quando se tem dados suficientes ao longo da história para comprovar que não o são.

Como argumenta Gullo (2018), práticas imperialistas desenvolvidas por hegemonias no âmbito global possuem um vínculo estreito com a oligarquia financeira internacional através de práticas

de subordinação ideológica-cultural que se dão justamente no ideário e no discurso neoliberal:

La subordinación ideológica generalmente es llevada a cabo por las grandes potencias, aliadas con la oligarquía financiera internacional y tiene como víctimas privilegiadas a las unidades políticas de menor poder, denominadas vulgarmente “países periféricos. Desde el punto de vista económico, la subordinación ideológica tiene por finalidad última persuadir a la población en su conjunto de inutilidad intrínseca de la intervención del Estado en la economía (GULLO, 2018, pg. 191).

Essas ideias e o próprio processo de colonização pedagógica é refletido de modo bastante explícito pelo uso de centros de think tanks enquanto aparelhos privados de hegemonia (GRAMSCI, 2007). Ou seja, organizações voluntárias por parte da sociedade civil que se apresentam como autônomas e não partidárias, mas estão relacionados à classe econômica dominante, portanto à classe política dirigente, na manutenção e propagação do sistema de dominação. Dentro desses, destaca-se a estadunidense Atlas Network que vem desempenhando um papel ativo na América Latina.

## **2 A Atlas Network e os Institutos Liberais na América Latina**

A condição hegemônica estadunidense na ideologia neoliberal não se trata de um efeito direto (coercitivo) das ações empreendidas por um conjunto de grupos e agentes que o mesmo representa; mas pelo efeito indireto originado por um conjunto complexo de ações, dos quais tem-se como exemplo a criação de centros de think tanks que objetivam a disseminação de ideários e valores neoliberais ao redor do globo. Ainda que busquem se apresentar como independentes do governo, partidos políticos e grupos de pressão, separando, assim, o público do privado e encobrando interesses materiais com uma espécie de “véu da neutralidade”, há uma relação muito próxima entre recursos financeiros e intelectuais na qual a credencial profissional e acadêmica lhes confere maior legitimidade. A Atlas, nesse sentido, é um caso emblemático.

Legalmente chamada de Atlas Economic Research Foundation, a Atlas é um think tank criado em 1981 pelo empresário britânico Antony Fisher com o objetivo de disseminar políticas econômicas neoliberais (defesa da iniciativa privada, do livre mercado, do

empreendedorismo, da responsabilidade individual, da propriedade privada, da meritocracia e do governo mínimo) e utiliza como estratégia o uso de institutos parceiros em todos os continentes. Atualmente são 508 institutos parceiros em 98 países (Atlas, 2020). Com a ascensão do argentino Antonio Chafuen à presidência da Atlas em 1991, a rede tem suas ações mais focadas no âmbito latino americano contando atualmente com 98 parceiros na América Latina e com o primeiro centro regional da Atlas, o Atlas Network's Center for Latin America, criado no fim de 2018. Só no Brasil são 14 parceiros:

- Instituto Atlantos, Porto Alegre, RS;
- Instituto de Estudos Empresariais, Porto Alegre, RS;
- Instituto de Formação de Líderes, Belo Horizonte, MG;
- Instituto de Formação de Líderes, Florianópolis, SC;
- Instituto de Formação de Líderes, São Paulo, SC;
- Instituto Liberal, Rio de Janeiro, RJ;
- Instituto Liberal, São Paulo, SP;
- Instituto Liberdade, Porto Alegre, RS;
- Instituto Líderes do Amanhã, Vitória, ES;
- Instituto Ludwig Von Mises Brasil, São Paulo, SP;
- Instituto Millenium, Rio de Janeiro, RJ;
- Livres, Rio de Janeiro, RJ;
- Mackenzie Center for Economic Freedom, São Paulo, SP; e
- Students for Liberty, São Paulo, SP

### **Imagem 1 – Parceiros da Atlas no globo**



Fonte – Atlas, 2020

Ironicamente, esse think tank neoliberal estadunidense se mantém ativo através de recursos do governo federal<sup>1</sup> e de grandes empresários<sup>2</sup>. Como estratégia, propaga e exporta ao redor do globo políticas e ideários simpáticos aos interesses materiais da elite econômica e política dos EUA através de seus parceiros criando uma espécie de “esfera de influência” (FANG, 2017) que cultiva e propaga ideias neoliberais na economia. Nesse sentido, a estratégia da Atlas é uma baseada em financiamento e treinamento de pessoal de outros países para integrar ou criar institutos aos moldes da Atlas. Assim, oferece recurso na criação de think tanks neoliberais ao redor do mundo, patrocina eventos de networking para aproximar esses institutos e seus integrantes, e promovem cursos sobre gestão política e estratégia de mobilização que inclui mas não se limita a discussões teóricas neoliberais e a técnicas para influenciar a opinião pública a partir do uso de redes sociais e vídeos online (Fang, 2017).

Segundo os seus formulários de imposto de renda, o propósito da Atlas é “educacional” ou, um pouco mais específico: “Economic education” (Formulários 990). Suas ações vão desde financiamento a outros institutos “to help to develop worldwide independent research institutes specializing in analysis of current public policy issues”, até a promoção de conferências e serviços de consultoria (Formulários 990, 2002) com o objetivo de “educate participants in current public policy issues” (Formulários 990, 2005). Praticando uma espécie de colonização educacional (ou colonização pedagógica), a Atlas “strengthened new and established think tanks in diferente regions of the world through regional support programs that offer grants, advisory services and trainee opportunities” além de financiar instituições e indivíduos “who are working to improve the understanding of the working of a free and prosperous society” (Formulários 990, 2006). Sua missão é brevemente descrita como:

---

<sup>1</sup> Recursos do USAID e do State Department via National Endowment for Democracy (NED) (FANG, 2017). A economista membro da Atlas, Judy Shelton, fez parte da administração Trump como presidente do NED. Antony Fisher em 1982 já enviava pedidos de recursos ao então presidente Ronald Reagan quando da fundação da Atlas (FANG, 2017).

<sup>2</sup> Irmãos Koch, Exxon Mobil, MasterCard e Philip Morris são alguns dos vários financiadores. Outros gigantes como Pfizer, Procter e Gamble e Shell financiaram sua viabilização quando da sua criação (FANG, 2017).

“To foster public demand for public policies based on sound economics and respectful of individual liberty, Atlas discovers, trains and supports “Intellectual entrepreneurs” in the US and worldwide”. Assim, apoia: “(A) organizations that operate as non-profit research institutes, (B) “intellectual entrepreneurs” embarking on the creation of such organizations, and (C) scholars working in fields of intellectual inquiry relevant to Atlas programs” (Formulários 990, 2008). No que concerne ao apoio e treinamento em institutos externos, a Atlas “strengthened new and established think tanks in different regions of the world through regional support programs, advisory services, training workshops, and networking/ skill building events” (Formulários 990, 2009).

De modo mais específico, a Atlas objetiva fortalecer o movimento global de “liberdade” apoiando indivíduos e organizações com o potencial para desenvolver uma sociedade “mais próspera e livre”:

The mission of Atlas is to strengthen the worldwide freedom movement by cultivating a highly effective and expansive network that inspires and incentivizes all committed individuals and organizations to achieve lasting impact. The vision of the organization is that there will be effective independent organization in every country building a public consensus around the principles that foster freedom, economic opportunity, prosperity and peace. These principles include individual liberty and responsibility, property rights, free markets, and limited government under the rule of law. Atlas accomplishes this via educational projects, training workshops, grants and prizes programs, and services that foster collaboration among think tanks that perform and promote policy research to improve the climate of ideas (Formulários 990, 2014)

Recentemente a Atlas apresentou suas ações a partir dos “3Cs”: Coach, Compete e Celebrate”:

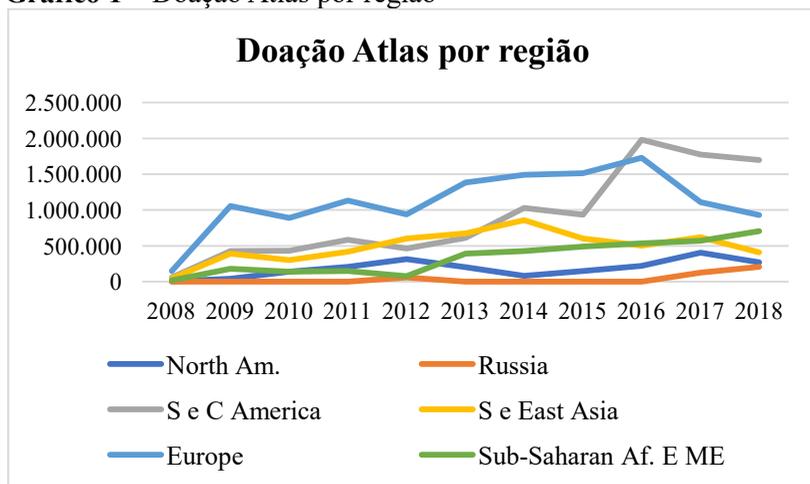
- a) Coach: Atlas Network provides world-class training and mentoring to inspire professionalism and improve performance among its independent partners.
- b) Compete: Atlas Network offers grants and prizes competitions that fuel its partners efforts to achieve extraordinary outcomes.

c) Celebrate: Atlas Network fosters camaraderie and stokes ambitions among its partners by celebrating their greatest accomplishments through its events and media outreach (Formulários 990, 2018).

O nome Atlas Network, é autoexplicativo dado o seu potencial de rede através de financiamento e de treinamento de pessoal de outros países para integrar ou criar institutos aos moldes da Atlas, contribuindo, assim, para a “educação econômica” da sociedade, temas e agendas na política e implementação de políticas públicas.

De fato, há indicadores de que a Atlas exerce influência política em âmbito externo aos Estados Unidos. Só em 2018, a Atlas enviou US\$ 1.695.361,00 em recursos financeiros para 44 institutos parceiros na região (Relatório Atlas, 2019) - é a região que mais recebeu recursos da Atlas:

**Gráfico 1 – Doação Atlas por região**



**Fonte** – Elaboração própria com base nos Formulários 990 (Return of Organization Exempt from Income Tax)

Assim, a Atlas não desempenha um papel inocente. Busca influenciar na implementação de agendas econômicas e no curso das mudanças políticas na América Latina. No Brasil há que se considerar a relação do Movimento Brasil Livre com a Atlas e o papel desempenhado pelo grupo no impeachment da então presidenta

Dilma Rousseff. Na Argentina, a Atlas, atrelada à Atlas, desempenhou importante papel no anti-kirshnerismo e foi incorporada posteriormente ao partido do então presidente Macri. Em Honduras, a Fundação Eleutera foi ativa no golpe hondurenho mantendo estreitos laços com a Atlas, de quem recebeu recursos. Por fim, na Venezuela, desde 1998 a Cedice Libertad, ramificação da Atlas em Caracas, recebeu apoio financeiro dessa na campanha por uma mudança de governo (AHARONIAN e RANGEL, 2018).

Não é à toa que o crescimento no número de institutos parceiros da Atlas no Brasil converge com a manutenção de um governo relativamente desenvolvimentista, como o governo de Luis Inácio Lula da Silva. Durante o governo Lula (2003-2011) e no decorrer do governo Dilma Rousseff (2011-2016), há o surgimento de novos institutos e organizações liberais como Instituto Millenium (2005), Instituto Ludwig von Mises (2007), Movimento Brasil Livre – MBL (2014), entre outros; que logo se articularam com seus congêneres fundados nos anos 80 no Brasil e com a Atlas nos Estados Unidos. De acordo com Fisher, os “combatentes da liberdade”, afiliados à Atlas, “tornaram-se os principais organizadores contra o Partido dos Trabalhadores (PT) e a presidência de Dilma Rousseff” (FISHER, 2018, p.9). A Atlas apoiou mobilizações contra esse governo seja na divulgação de manifestações “populares” no seu website tratadas de modo bastante positivo, seja na presença física de seus dirigentes em algumas dessas manifestações. Conforme enfatiza Chafuen, ao Brasil, “surgiu uma abertura – uma crise – e uma demanda por mudanças, e nós tínhamos pessoas treinadas para pressionar por certas políticas” (CHAFUEN apud FANG, 2017).

Suas estratégias contam com uma série de atividades pedagógicas (ou colonização pedagógica, conforme Arturo Jauretche, 1975), incluindo recursos materiais e simbólicos que visam universalizar os interesses da classe dominante na forma de consenso. A exemplo dessas atividades, há a divulgação de livros e textos, organização de eventos e a criação de projetos que vinculam uma ampla rede de organizações internacionais - especialmente estadunidenses. Esses institutos liberais objetivam auferir uma maior coesão de suas propostas e atividades de modo a difundir suas agendas neoliberais na sociedade e contribuir para a implementação

de reformas políticas e econômicas de livre mercado no país formando um elo entre sociedade civil e o âmbito político.

Esse foi o caso de Kim Kataguirí, lançado na política depois da visibilidade do MBL e do apoio de institutos liberais consolidados, como o IEE; e de Marcel Van Hattem, por exemplo. Segundo esse último: “Se sou deputado hoje, devo também ao Fórum da Liberdade” (van Hattem apud Amaral 2015). Gustavo Franco (ex-presidente do Banco Central), Paulo Guedes (“Chicago Boy” e Ministro da Economia do governo Bolsonaro), e Salim Mattar (diretor da Localiza e atualmente Secretário Especial de Desestatização e Desinvestimento desse mesmo governo) são alguns dos indivíduos que possuem raízes nesses institutos liberais brasileiros e agora circulam nos altos escalões da política nacional.

### **Considerações finais**

As intervenções estadunidenses no pós-Guerra Fria no hemisfério latino americano não cessaram, apenas estão menos visíveis e mais sorrateiras. Passamos por um “novo estatuto legal do colonizado” (Gullo 2018, p.294), ou seja, a subordinação de sistemas políticos e econômicos nacionais a uma potência hegemônica que tem interesses políticos e econômicos na viabilização desse tipo de ideologia neoliberal. Essa interferência externa só é possível com o apoio das classes dominantes nesses mesmos países periféricos que, com o aporte financeiro de grandes empresários (que tem interesse, eles também, em políticas econômicas neoliberais) e pelo papel proeminente que os EUA através da Atlas (lembrando que essa recebe recurso do governo federal estadunidense) possui nesses institutos. Como bem argumenta a teoria Neogramsciana, a estratégia de dominação das grandes potências tende a se efetivar pelo saber técnico fazendo com que os subordinados se sintam compelidos a seguir uma determinada ideologia que seja de interesse do centro ainda que não seja do interesse da periferia.

Mesmo não se apresentando ou se vinculando diretamente aos objetivos estratégicos do governo dos Estados Unidos, a Atlas exerce dominação indireta ao difundir premissas pertencentes à classe dominante e hegemônica. Ademais, ao receber apoio financeiro advindo de organismos privados vinculados ao governo dos Estados

Unidos (a exemplo do NED), a Atlas atua enquanto extensão tácita da política externa estadunidense contribuindo para a promoção de políticas neoliberais e na desestabilização daqueles governos que desafiem a hegemonia estadunidense – algo já recorrente na história da América Latina. De fato, o imperialismo informal na América Latina é fortalecido com o fim da Guerra Fria seja a partir de atores firmemente ancorados nos Estados Unidos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, seja a partir de think tanks como a Atlas. Por intermédio da institucionalização de diferentes organismos, os EUA lograram alcançar uma difusão e naturalização de uma ordem própria de uma classe econômica dominante e ancorada em seus interesses hegemônicos.

## Referências

ACHARYA, Acharya e BUZZAN, Barry. *Non-Western International Relations Theory*. Londres: Routledge, 2010.

AHARONIAN, Aram; RANGEL, Álvaro Verzi. Rede Atlas: A Força-tarefa dos “Libertários de Ultra Direita” por uma Ofensa Capitalista na América Latina. *Carta Maior*, 17 de 2018. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Antifascismo/Rede-Atlas-a-forca-tarefa-dos-libertarios-de-ultradireita-por-tras-da-ofensiva-capitalista-na-America-Latina/47/41429>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

Atlas Network. 2020. Disponível em: <https://www.atlasnetwork.org/>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. Sobre as Artimanhas da Razão Imperialista. *Estudos Afro-Asiáticos*, ano 24, n. 1, p. 15-33, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-546X2002000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2002000100002)>. Acesso em: 10 mai. 2019.

COX, Robert. *Social Forces, States and World Orders*. Millenium, vol. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

\_\_\_\_\_. Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. in Stephen Gill (ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/gramsci-historical-materialism-and-international-relations/98C28D6823891D44A688341DD9B6A27C>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

FANG, Lee. Esferas de Influência. In: *The Intercept*, 11 agosto, 2017. Disponível em: <<https://theintercept.com/2017/08/11/esfera-de-influencia-como-os-libertariosamericanos-estao-reinventando-a-politica-latino-americana/>> Acesso em: 12 jan. 2018.

FISCHER, Karin; PLEHWE, Dieter. Redes de Think Tanks e Intelectuales de Derecha en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 245, p. 70-86, mai-jun 2013. Disponível em: <[https://nuso.org/media/articles/downloads/3941\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/3941_1.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FISCHER, Karin. A rede Atlas: Espalhando think tanks de livre mercado pelo mundo. *Diálogo Global* (ed), *Think tanks neoliberais*. DG, v. 8, p. 10-12, ago. 2018. Disponível em: <<http://globaldialogue.isa-sociology.org/wp-content/uploads/2018/09/v8i2-portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GILL, Stephen. Gramsci and global politics: towards a post-hegemonic research agenda. in Stephen Gill (ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 01–18. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/books/gramsci-historical-materialism-and-international-relations/98C28D6823891D44A688341DD9B6A27C>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. The contradictions of US supremacy. In *The socialist register: The empire reloaded*, ed. Leo Panitch and Colin Leys. London, Merlin, 2005. Cap. 2, p. 23-45. Disponível em: <<https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5824/2720>>. Acesso em: 15 set. 2018.

GRAMSCI, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers. 1971.

\_\_\_\_\_. *Intelectuais e a Organização da Cultura*. São Paulo Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2007.

GULLO, Marcelo. *Relaciones Internacionales: Una teoría crítica desde la periferia sudamericana*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2018.

HOFFMAN, Stanley. An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, vol. 106, n. 3, p. 41-6, 1977. Disponível em: <<https://www.amherst.edu/system/files/media/0084/Hoffman.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

JAURETCHE, Arturo. Los Profetas del Odio y la Yapa: La Colonización Pedagógica. Buenos Aires: Pena Lillo. 1975.

TICKNER, Arlene. Seeing IR Differently: Notes from the Third World. Millenium, vol. 32, n. 2, p. 295-324, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/258171212\\_Seeing\\_IR\\_Differently\\_Notes\\_from\\_the\\_Third\\_World](https://www.researchgate.net/publication/258171212_Seeing_IR_Differently_Notes_from_the_Third_World) Acesso em: 10 jun. 2019.

TICKNER, Arlene e INOUE, Cynthia. Many Worlds, Many Theories?. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 59, n. 2, p. 1-4, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292016000200101](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000200101). Acesso em: 05 jun. 2019.

VILLA, Rafael Duarte; TICKNER, Arlene; SOUZA, Marília e MASMEDA, Yamile. Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: Uma Análise das Tendências a partir do TRIP 2014. Carta Internacional, vol. 12, n. 1, p. 224-256, 2017. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/553>. Acesso em: 15 jul. 2019.

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF

Geovana Gabriela Bardesio<sup>\*</sup>  
Maria Eduarda Xavier Vilella<sup>\*\*</sup>  
Rafael Balardim<sup>\*\*\*</sup>

## Introdução

Compreender a atuação internacional do Brasil durante o período em que este esteve sob o comando da primeira e única mulher a presidir o país remete a uma análise que busca identificar continuidades e rupturas na postura internacional brasileira durante o período de 2011 até 2016<sup>1</sup>. Dilma Rousseff desempenhou importantes funções nos governos predecessores de Luiz Inácio Lula da Silva, sendo Ministra de Minas e Energias e Ministra Chefe da Casa Civil, no primeiro e segundo mandatos do Partido dos Trabalhadores (2003-2010). Concorreu a eleição presidencial com a proposta de dar continuidade ao projeto político em vigor.

A expectativa era de que Dilma Rousseff representasse, tanto

---

<sup>\*</sup> Bacharela em Administração (UNIPAMPA), diplomada em Governança da Cooperação Internacional e Transfroteiriça para o Desenvolvimento Local (El Colef e CGCID). Bacharelada em Relações Internacionais e Pós-graduanda do curso de Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas (UNIPAMPA). Membro do Grupo de Estudos Estratégicos Latino-americanos (GEELAm/UNIPAMPA).

<sup>\*\*</sup> Bacharelada em Relações Internacionais (UNIPAMPA). Membro do Grupo de Estudos Estratégicos Latino-americanos (GEELAm/UNIPAMPA).

<sup>\*\*\*</sup> Professor Adjunto de Relações Internacionais na UNIPAMPA e coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos Latino-americanos (GEELAm). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Mestre em Relações Internacionais (UFRGS). Graduado em História (UFRGS).

<sup>1</sup> O mandato da presidenta Dilma Rousseff foi interrompido em 1 de agosto de 2016 devido a um processo de Impeachment. Para muitos autores, como Segre (2016) o afastamento da mandataria brasileira pode ser considerado um golpe de Estado parlamentar.

na política interna como na política externa, a consolidação das diretrizes basilares de estratégia política estabelecidas pelos dois períodos de governo de Lula da Silva. Entretanto, os cenários doméstico e internacional, demandaram o desenvolvimento de uma postura própria para responder as exigências apresentadas pelo contexto daquele momento e pelo jogo de articulação desenvolvido pelos diversos grupos de pressão que, com frequência na arena política, buscam influenciar as decisões conforme os seus interesses.

Considerando tais premissas este trabalho se propõe a realizar uma revisão da literatura a despeito da política externa brasileira, durante o período de governo de Dilma Rousseff (2011-2016) e assinalar os principais traços de continuidade e ruptura apresentados nas ações de política externa. Em razão disso, este trabalho se caracteriza como descritivo de natureza qualitativa (GIL, 2010) e que se vale da técnica de pesquisa bibliográfica para levantar os dados a analisar. O mesmo, estrutura-se a partir desta introdução, seguido da apresentação de uma caracterização da política externa de Rousseff a partir da revisão bibliográfica realizada. Após, apresentam-se as considerações finais do mesmo, evidenciando os elementos de continuidade e ruptura da política externa no período.

## **1 Caracterização da Política Externa Brasileira**

### **1.1 A Política Externa do governo de Rousseff**

Há consenso na literatura no que tange buscar compreender a atuação da política externa de um governo de forma comparada a outro. Isso foi confirmado durante a presente pesquisa ao identificar que a maior parte dos trabalhos referentes ao tema têm buscando compreender a atuação do governo de Dilma Rousseff em relação ao de Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, seu predecessor. Conforme Oliveira e Silveira (2015) em 2010 foi gerada uma grande expectativa sobre as diretrizes de política externa brasileira que seriam tomadas a partir da eleição de Dilma Rousseff. Isto se deve, muito em razão, da situação macroeconômica alcançada pelo país no período de governo anterior. De acordo com Curado e Nascimento (2015) Dilma assumiu a presidência em 2011 numa situação classificada pelos autores como confortável, devido aos indicadores

macroeconômicos alcançados durante o governo de Lula da Silva. “O forte crescimento registrado em 2010, os bons resultados do mercado de trabalho, especialmente a baixa taxa de desemprego e a estabilidade dos preços são elementos centrais deste cenário” (CURADO e NASCIMENTO, 2015, p. 35).

Em consonância, Saraiva (2014) assinala que Dilma Rousseff assume como herança do governo de Lula da Silva, “estratégias definidas de política externa”, o que inclui “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana” (SARAIVA, 2014, p.25). Nesse sentido, Bastos e Hiratuka (2017) apontam para a existência de um consenso entre os especialistas, enquanto a política e a economia internacional, desenvolvidas no governo de Dilma Rousseff, no sentido de que esta se caracterizou fortemente por marcas de continuidade em relação ao governo anterior, embora, tenham havido diferenças significativas. De acordo com estes autores, “a presidenta, para dizer o mínimo, investiu menos neste campo [política externa] do que o presidente [Lula da Silva] (BASTOS e HIRATUKA, 2017, p. 1).

Um dos critérios para avaliar política externa é considerar o grau de proximidade entre os países, segundo Bastos e Hiratuka (2017) diz respeito ao número de viagens internacionais que um chefe de Estado realiza durante o seu mandato, assim como pela sua participação em reuniões com outros chefes de Estado, e de modo semelhante, também se consideram as aproximações derivadas das viagens realizadas pelos Chanceleres. “Neste quesito, a diferença é marcante: Lula fez 160 viagens em seu segundo mandato, enquanto Dilma fez apenas 63 em seu primeiro” (SOUZA, 2016 *apud* BASTOS e HIRATUKA, 2017, p. 1). A despeito disso, Giannini (2014) aponta que em seus primeiros três anos de governo, as viagens de Dilma Rousseff denotaram as principais estratégias de política externa do governo, dando segmento a diretrizes estabelecidas pelo governo de Lula da Silva, se manteve a realização de um maior número de visitas oficiais a países da América do Sul, indicando que se trata de uma região mantida como prioridade em relação à política exterior desenvolvida. O maior número de viagens oficiais realizadas por Dilma Rousseff teve como destino os países

membros do Mercosul (GIANNINI, 2014).

De acordo com Bastos e Hirataka (2017) a visibilidade dada a política externa e ao Ministro de Relações Exteriores é fundamental para compreender a ênfase da representação desta política para um governo. Nesse sentido, os autores assinalam a existência de um consenso em relação ao papel estratégico desempenhado pela política externa no governo de Lula da Silva:

O consenso é que Lula se envolvia mais com a política externa e fazia questão de capitalizar internamente sua projeção internacional, desde a participação em fóruns regionais novos como a UNASUL até a participação nas reuniões multilaterais na OMC e no G-20, na qual chegou a ser chamado de “o cara” por Barack Obama. (BASTOS e HIRATUKA, 2017, p. 1).

A literatura considera que a projeção internacional do Brasil foi capitalizada através da política externa e do envolvimento presente do Presidente, em consonância com as estratégias traçadas pelo Itamaraty, e fazendo uso de uma diplomacia presidencialista de forma acentuada. Neste quesito, é interessante notar o posicionamento de Miranda e Ribeiro (2015) quando destacam que apesar de que a região da América do Sul foi conservada como prioritária e estratégica para a política externa brasileira do governo de Dilma Rousseff, esta apresentou uma relação caracterizada pelos autores como de retração relativa, ainda que se tenham mantido importantes traços de continuidade em linhas gerais. Miranda e Ribeiro (2015) referem-se a uma diplomacia que culminou por apresentar um perfil de baixo ativismo político, em comparação com a chamada diplomacia ativa e altiva, empreendida pelo governo predecessor, considerando a importante redução no número de viagens aos países vizinhos.

Já para Bastos e Hirataka (2017) os próprios sucessos alcançados pela gestão da política exterior do governo de Lula da Silva conferiram a gestão de Dilma menor esforço para atuar no cenário internacional, uma vez que o país alcançou uma situação confortável de prestígio no ambiente global. Ao mesmo tempo, os autores assinalam que episódios como “a conferência Rio+20 em 2012, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 determinaram [...] a vinda em massa de chefes de Estados, ministros

e empresários ao Brasil” outorgaram-lhe ao Brasil o papel de anfitrião de delegações estrangeiras, dispensando assim a necessidade de muitas viagens internacionais (BASTOS e HIRATUKA, 2017, p. 12).

De acordo com Giannini (2014, p.14) a política externa do governo de Dilma Rousseff “foi convencionada por Antônio Patriota como “multipolaridade benigna”. Denotando a ideia de que a atuação internacional de nível multipolar era essencial para a política externa brasileira, desde que considerasse que as relações multipolares que se estabelecessem resultassem em benefícios mútuos, especialmente, quando se tratasse de países periféricos (GIANNINI, 2014).

Para Saraiva (2014), em linhas gerais, as estratégias da política externa do governo de Dilma Rousseff, foram caracterizadas por coalizões internacionais e mecanismos de interação. De acordo com esta autora, durante o mandato de Rousseff houve manutenção da equipe política que atuou no governo de Lula da Silva, corrente política que denominou de autonomistas, e que continuou a ocupar os principais cargos do Ministério das Relações Exteriores, assim como, das agências de governo envolvidas na política externa. O que contribuiu para dar a continuidade às estratégias do projeto político, bem como, serviu para reforçar o viés desenvolvimentista, pois de acordo com Saraiva (2014, p. 25) tratou-se de uma tendência “reforçada”.

A autora ainda enfatiza o fato de que, embora, formalmente as estratégias e visões de mundo tenham seguido uma tendência de continuidade, o comportamento externo do Brasil foi alterado, sofrendo mudanças e até reduções no que tange à aspectos de proatividade. Assinala-se uma substancial perda de protagonismo brasileiro na política global, assim como a adoção de uma postura de caráter reativo, e não mais proativo como no governo anterior. Conforme Saraiva (2014) estas mudanças foram largamente influenciadas pela conjuntura econômica internacional, pela mudança na situação econômica interna, e pelas mudanças no que diz respeito a própria dinâmica do processo decisório.

Nesse sentido, Curado e Nascimento (2015) chamam a atenção para as mudanças ocorridas no ambiente doméstico, principalmente, de índole econômica e que alteraram, de maneira substancial, a condução das políticas públicas brasileiras, incluindo a política

externa. Gerando, por tanto, uma via de reflexão que ajuda a compreender as alterações do comportamento internacional brasileiro neste período.

Curado e Nascimento (2015) explicam que ao assumir o governo em 2011 Dilma Rousseff se encontrou com um panorama macroeconômico favorável, o país apresentava indicadores satisfatórios mesmo em um contexto pós-crise econômica, quando o Brasil e a conjuntura internacional ainda estavam sob impacto presente da crise de 2008. No entanto, ao finalizar o primeiro mandato, o cenário econômico do Brasil correspondia a uma realidade bem diferente, pois a economia enfrentava inflação acima da meta, havia baixo ritmo de crescimento, fragilização de indicadores fiscais e desequilíbrio externo.

Para estes autores, as mudanças econômicas ocorridas no cenário doméstico, apesar da importância da conjuntura internacional, em muito se deveram a equívocos na condução das políticas econômicas. Segundo Curado e Nascimento (2015, p.33) foi “o esgotamento do modelo de crescimento do produto, somado a uma flexibilização malsucedida do regime de metas de inflação, culminou com a deterioração da confiança na economia”. Por sua vez, isto propiciou um ambiente de incertezas, no qual não houve por parte dos investimentos privados uma reação satisfatória, o que fomentou um desequilíbrio entre oferta e demanda surtindo efeitos negativos sobre a economia (CURADO e NASCIMENTO, 2015). Alguns autores, como Saraiva (2014), Oliveira e Silveira (2015), sustentam que a situação interna foi responsável por absorver a atenção do governo e volta-la para o âmbito doméstico em detrimento da política exterior.

Por outro lado, há aqueles que defendem a tese de que as transformações ocorridas na política externa brasileira do governo de Dilma Rousseff se devem ao fato de que a aridez do conjunto de cenários nacional e internacional do período foram mais intensos do que os enfrentados pelo governo anterior. De acordo com Saraiva (2014) o cenário de crise internacional foi alterado devido a:

Recuperação econômica dos EUA e dos países pertencentes a zona do euro, o que culminou com reafirmar a centralidade do G7 em detrimento da atuação de países emergentes pertencentes ao G20,

como o Brasil; avanços na formação de grandes blocos de livre comércio, como Ásia-pacífico; a ascensão da china desequilibrando o âmbito econômico internacional; queda no preço internacional de commodities (SARAIVA, 2014, p. 26).

Além destes fatores, a autora também assinala o fato de os países emergentes apresentarem dificuldades em estabelecer uma agenda para a política global, ao mesmo tempo em que se vislumbrou uma crise no multilateralismo tradicional de base ocidental. Também menciona as crises da Síria, e da Ucrânia, as quais ocuparam a atenção das grandes potências em detrimento dos emergentes. Ao mesmo tempo, em que os impactos da crise financeira internacional geraram consequências no cenário econômico interno. Segundo a autora, a crise internacional comprometeu o balanço de pagamento do Brasil, fazendo com que a média do crescimento do PIB fosse menor do que no período anterior de governo. Da mesma forma, outros países emergentes também estavam sob influência dos impactos da crise internacional, o que contribuiu para que este conjunto de países modificasse a sua postura internacional, assim como o fez o Brasil (SARAIVA, 2014).

No que se refere a dinâmica dos processos de decisão em política externa, dentre as principais semelhanças entre o governo anterior e o de Dilma Rousseff, conforme Giannini (2014) está a relevância da cooperação Sul-Sul. De acordo com a autora, no governo de Dilma Rousseff se buscou manter a importância conferida a esta modalidade de cooperação, entretanto, sob uma perspectiva mais equitativa em relação ao período anterior, “entendendo que esse tipo de parceria não precisa acontecer necessariamente em detrimento da cooperação Norte-Sul” (GIANNINI, 2014, p.13). Enquanto às principais divergências entre o processo de decisão de política externa do governo Dilma Rousseff e o anterior está a diplomacia presidencial.

O governo anterior, foi caracterizado pela enfática presença do Presidente nos processos de decisão da política exterior, atuando conforme Saraiva (2014) como um importante elemento de incentivo e equilíbrio de diferentes visões de política externa. No entanto, a presidente Dilma Rousseff não deu continuidade à postura política adotada por seu antecessor, uma vez que esta demonstrou preferência

pelos assuntos internos em detrimento dos temas externos, principalmente aqueles cujos ganhos se apresentassem difusos ou pouco tangíveis no curto prazo. Dessa forma, “a vontade política demonstrada pelo Presidente Lula de articular visões favoráveis a projeção global do país e a construção de uma liderança na região não teve continuidade” (SARAIVA, 2014, p. 27). Como consequência, a postura Dilma Rousseff com maiores características de pragmatismo culminou por comprometer a projeção internacional brasileira:

A projeção internacional do Brasil acabou sendo sobremaneira prejudicada pela falta de sintonia entre a presidenta e o Itamaraty, onde a postura pragmática e centralizadora de Dilma Rousseff não se harmonizaria ao estilo *low profile* do ministro Antonio Patriota (SENHORAS, 2013, *apud* MIRANDA e RIBEIRO, 2015, p.3).

Apesar disso, Bastos e Hiratuka (2017) ressaltam que dadas as transformações ocorridas no cenário externo durante o período é difícil mensurar se uma postura diferente da adotada por Dilma, mais próxima à desenvolvida por Lula da Silva culminaria, nesse contexto, com resultados diferentes:

Sem questionar a menor propensão a viajar da presidenta Dilma, é difícil imaginar que, à luz das transformações aludidas, uma maior presença física (ou carisma) da presidenta no cenário internacional por si só compensaria a tendência de perda de projeção e visibilidade do Brasil (BASTOS e HIRATUKA, 2017, p. 12).

Outro elemento destacado por Saraiva (2014) na questão relacionada a tomada de decisões é referente ao orçamento dotado ao Ministério das Relações Exteriores. A relação entre a presidência e o Itamaraty foi deteriorada, ao longo do tempo de mandato, e as vagas para concurso a aspirantes de carreira diplomática foi drasticamente reduzido, passando de 100 durante o governo de Lula da Silva para 14 em 2014, durante o governo de Dilma. As substanciais reduções, tanto orçamentária como de vagas para integrar o corpo diplomático, conforme Saraiva (2014, p.27) “apontam para uma redução da participação brasileira de discussões de temas internacionais”. Conforme Lopes (2013) *apud* Miranda e Ribeiro (2015) a diplomacia

do governo de Dilma Rousseff pode ser classificada como subótima, por representar um recuo na política externa brasileira em relação à praticada na gestão anterior. Uma das explicações apresentadas para tal é a erosão da capacidade de articulação entre os principais agentes da política externa brasileira.

Por outro lado, Oliveira e Silveira (2015) destacam o fato de terem sido concluídos com êxito um maior número de projetos de cooperação durante a gestão de Dilma Rousseff. “No primeiro mandato de Lula foram estabelecidos apenas 71 projetos pela ABC<sup>2</sup>, sendo 50 (70%) deles concluídos até 2006; em um período equivalente o governo Dilma estabeleceu 260 projetos, concluindo 211 deles (82%)” (BRASIL, 2015a *apud* OLIVEIRA e SILVEIRA, 2015, p. 138). Portanto, no que diz respeito ao estabelecimento de projetos de cooperação houve uma sensível expansão em relação ao período anterior. Não apenas se desenvolveram mais projetos, aspecto importante é destacar que a grande maioria foi concluída ainda dentro do período de gestão, o que denota o caráter de curto prazo citado por Saraiva (2014) para determinar as decisões de política externa.

A conjuntura interna e externa somada as dinâmicas dos processos de decisão se refletiram de forma direta na prática da política exterior brasileira. A participação em fóruns multilaterais é um importante elemento de continuidade. De acordo com Bastos e Hiratuka (2017) o governo Dilma deu seguimento à participação no projeto de expansão do Mercosul que alcançou Bolívia e Venezuela; apoiou a consolidação da UNASUL e o seu papel institucional de mediação de conflitos regionais. Além disso, priorizou a atuação nos BRICS em detrimento do IBAS<sup>3</sup>, conforme explica Saraiva (2014, p.30) “para a diplomacia brasileira, as ações nos marcos do BRICS foram consideradas prioritárias, enquanto as iniciativas do IBAS ficaram restritas ao Fundo IBAS e a interação entre as respectivas sociedades civis”. A autora destaca a realização das cúpulas dos BRICS, e a assinatura de diversos acordos no âmbito deste foro como forma de demonstrar a preferência por esta instância, mesmo

---

<sup>2</sup> Agência Brasileira de Cooperação

<sup>3</sup> Com o ingresso da África do Sul aos Brics ocorreu uma sobreposição entre este e o IBAS.

que esta apresenta ainda uma baixa institucionalidade.

O relacionamento com a União Europeia não foi tão frutífero como se esperava, pois, o governo de Dilma Rousseff herdou um acordo estabelecido pela gestão anterior que previa o estreitamento da relação com o bloco, através do incremento da cooperação e do comércio internacional. Entretanto, a crise econômica afetou de sobremaneira os países membros da União Europeia, o que resultou no prejuízo das expectativas traçadas, principalmente, no que diz respeito ao intercâmbio comercial (SARAIVA, 2014).

Outra expectativa frustrada foi apresentada na relação com EUA. O bom relacionamento entre os dois países foi afetado em 2013 quando ações de espionagem norte-americanas, tornaram-se públicas e foi divulgado que a presidenta brasileira havia sido alvo de tais investigações. Conforme Saraiva (2014) a repercussão de tal escândalo resultou no estremecimento das relações diplomáticas entre Brasil e EUA, conforme a autora, embora não tenham sido cortadas as relações diplomáticas, um encontro entre os chefes de Estado de ambos os países foi cancelado. Bastos e Hiratuka (2017) analisam a postura de Rousseff, destacando a sua atitude de ter procurado o apoio de Angela Merkel, e levado a questão a ONU, solicitando a discussão da privacidade digital nesta instância. Para os autores, em razão disso, “Dilma não pode ser reprovada pelo critério de independência e altivez” (BASTOS e HIRATUKA, 2017, p.12).

Importante atenção da política externa brasileira ocupa a China, que em 2009 tornou-se o principal parceiro comercial do país, e em 2010 o principal investidor, além de membro do BRICS - fórum internacional, que como já citado, foi prioridade de atuação brasileira. Saraiva (2014) destaca uma relação de dependência das exportações brasileiras para o mercado Chinês, uma vez que este é comprador, principalmente, de matérias-primas - especialmente *commodities* - o que outorga a relação uma característica de estilo Norte-sul. Por sua vez, para além dos encontros no âmbito dos BRICS, também se desenvolveram parcerias em outras áreas, como a tecnológica, buscando dessa forma expandir a relação para além do aspecto comercial (SARAIVA, 2014).

Embora tenham sido as relações regionais estabelecidas como prioridade do governo, o trabalho desenvolvido na África merece destaque. Conforme Giannini (2014, p.17) “os governos de Lula e

Dilma aumentaram bastante o número de visitas ao continente africano, apesar da gestão Dilma ter definido a América do Sul como região de prioridade”. Nesse sentido, Saraiva (2014) explica que isso se deve ao fato de que o modelo de cooperação estabelecido com o continente africano se encaixa no conceito sul-sul, o que também foi definido pelo governo de Dilma Rousseff como prioridade de atuação. Por sua vez, a “política brasileira de cooperação seguiu apresentando-se como alternativa ao modelo Norte-Sul, e atendendo ao que a diplomacia brasileira denomina de cooperação Sul-Sul, isenta formalmente de condicionalidades” (SARAIVA, 2014, p. 31).

No plano regional, a América do Sul foi considerada eixo prioritário para a política externa, “enquanto área fundamental para a condução de uma estratégia diplomática de geometria variável durante o governo Rousseff”. E por meio de um processo que já se acentuava no governo anterior, no qual a dinâmica da política exterior se desenvolve “de forma mais nítida, a partir de uma combinação de foros de influência regional distintos, ainda que complementares: Mercosul, Unasul e CELAC” (MIRANDA e RIBEIRO, 2015, p. 14).

Giannini (2014, p.13) destaca os objetivos estabelecidos pelo governo brasileiro para a região “dar vigor a uma identidade comum através da criação de infraestruturas comuns, desenvolver a região de modo equilibrado e alcançar uma posição de protagonismo internacional para o bloco”. Conforme Saraiva (2014) Dilma Rousseff buscou manter as estratégias estabelecidas no governo anterior, no sentido de conservar a estrutura de governança regional criada durante o mandato de Lula da Silva. A autora assinala a convergência ideológica dos governos progressistas na região como um importante elemento de fomento da relação regional, o que também corroborou para conservar a ideia de transformar a região em um espaço geopolítico próprio, ou seja, afastado da visão de América Latina. Nesse sentido, o discurso brasileiro para legitimar a integração na América do Sul foi pautado por elementos “como a proximidade geográfica, o compromisso democrático, a ausência de armamentos nucleares e o atual contexto de paz” (MIRANDA e RIBEIRO, 2015, p. 7). Entretanto, a vontade política de construir uma liderança regional, conforme Miranda e Ribeiro (2015) deixou de ser sustentada por Dilma.

De acordo com Saraiva (2014), as ações brasileiras adquiriram um destacado viés desenvolvimentista, através do qual foram priorizados vínculos bilaterais com países vizinhos por meio de cooperação técnica e financeira. Ao mesmo tempo em que os investimentos regionais foram reduzidos, uma vez que a ideia de arcar com os custos da cooperação regional passou a ser descontinuada. A gestão brasileira passou a ter resistência para assumir o papel de financiador do projeto de regionalização (MIRANDA e RIBEIRO, 2015).

Também foram cessadas iniciativas no Conselho de Defesa Sul-Americano. Segundo Saraiva (2014, p.32) “as iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano (cds), criado por indicação do governo de Lula, e em outros comitês da organização ficaram em compasso de espera”. Outro exemplo nesse sentido é a CELAC, instituição que representa uma sobreposição em relação a UNASUL - âmbito de maior interesse brasileiro, que apesar de ser uma rede limitada apresentava credibilidade e legitimidade para atuar como instrumento de cooperação regional em caos de crises políticas servindo de mecanismo para o estabelecimento de consensos (SARAIVA, 2014).

Quanto ao Mercosul, Saraiva (2014) assinala que, assim como no governo de Lula da Silva, durante o governo de Dilma Rousseff este não foi considerado prioridade, entretanto, a percepção de necessidade da sua manutenção esteve presente. O Mercosul é importante para administrar o relacionamento do Brasil com os países vizinhos, que é caracterizado pelas relações bilaterais dentro do bloco. No período de governo de Dilma Rousseff foram acentuadas as dificuldades comerciais, tal como aponta Saraiva (2014, p.33):

Os obstáculos as exportações brasileiras não foram resolvidas e as medidas estatizantes do Governo argentino afastaram investimentos brasileiros do país. O governo de Dilma Rousseff mostrou menos disposição para fazer concessões ao parceiro no campo econômico e os atritos não foram solucionados.

Em razão disso, os avanços alcançados durante o período dentro do âmbito do Mercosul tiveram maior caráter relacionado ao desenvolvimento e infraestrutura do que ao aspecto comercial

(SARAIVA, 2014). Apesar das dificuldades comerciais, o bloco apresentou um importante alargamento:

Além da Venezuela, a Bolívia solicitou a entrada no bloco também como membro pleno sem abandonar a Comunidade Andina. Guiana e Suriname assinaram acordos de associação completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente (SARAIVA, 2014, p. 34).

Miranda e Ribeiro (2015) destacam a existência de uma convergência na literatura sobre a política exterior brasileira em relação à América do Sul, assinalando que esta apresentou durante o primeiro governo de Dilma, o que os autores chamam de retração relativa. Esta caracterização é realizada em face a comparação com a diplomacia “ativa e altiva” empreendida pelo governo de Lula da Silva, pelo exposto em relação aos foros regionais e tomando como parâmetro o número de viagens empreendidas aos países vizinhos no período. Os autores apontam que apesar dos traços de continuidade, a política externa brasileira para a América do Sul se caracterizou pela “emergência de um perfil de baixo ativismo político” (MIRANDA e RIBEIRO, 2015, p. 5). As críticas realizadas a política exterior levada adiante no governo de Dilma Rousseff, conforme Oliveira e Silveira (2015), se pautam na diminuição da intensidade da diplomacia presidencial, o que, no entanto, não alterou a centralidade da América do Sul na agenda de política externa, pelo que os autores assinalam um ajuste na política exterior, o qual comportou as mudanças realizadas, o que não denota uma ruptura em relação a anteriormente empreendida.

### **Considerações Finais**

O presente trabalho se propôs a realizar uma revisão bibliográfica acerca da política externa desenvolvida durante o governo da presidente Dilma Rousseff, na perspectiva de identificar elementos de continuidade e ruptura em relação a gestão anterior. A partir disso, constatou-se que há divergências em relação aos aspectos de continuidade (OLIVEIRA e SILVEIRA, 2015). Uma vez que Dilma Rousseff assumiu o governo sob um contexto considerado favorável pela literatura abordada, principalmente no que diz respeito

ao cenário econômico doméstico, que em conjunto a um discurso de continuidade assinalava a manutenção de um projeto político estratégico para o Brasil. Entretanto, a conjuntura internacional foi alterada e as consequências sentidas no ambiente interno, o que influenciou priorizar medidas de contenção da crise interna em detrimento à relação exterior.

Por outro lado, buscou-se manter a estratégia internacional através de relações diversificadas e pragmáticas, que conforme Miranda e Ribeiro (2015) reforçam a avaliação de que acordos bilaterais e alianças não comerciais representam retornos tangíveis no curto prazo, resultado almejado pela política exterior do período. A conjuntura internacional realocou os países emergentes na arena global, e até os desenvolvidos como os europeus precisaram se voltar para o ambiente doméstico no intuito de sobrepassar a crise.

O Brasil procurou colher os frutos plantados na gestão anterior mantendo grande parte das dinâmicas e parcerias estabelecidas pelo governo de Lula da Silva, embora os mecanismos tenham sido alterados. Um exemplo disso é dado pelo número de visitas a chefes de Estado e corpo diplomático de alto escalão a outros países. Nesse sentido, as visitas foram reduzidas substancialmente durante a gestão de Dilma, porém, a dinâmica das relações em grande medida não foi alterada.

Um ponto fora da curva é a relação com os EUA, inicialmente aprofundada por Dilma Rousseff e, em 2013 estremeceu abruptamente. Tal episódio se deve a um escândalo de espionagem, no qual a mandatária brasileira foi vítima de violação de privacidade. A postura de Dilma foi elogiada por sua autonomia e altivez e se orientou no sentido de se colocar contrária a prática desenvolvida e a levar a pauta para o foro de discussão no âmbito das Nações Unidas.

Em relação à esfera regional pode-se assinalar com maior destaque o foco em questões relacionadas ao desenvolvimento e a descontinuidade da perspectiva de assumir uma liderança regional no curto prazo. O que também está atrelado com a conjuntura enfrentada por Dilma. Na qual, todos os autores concordam que foi adquirindo características desfavoráveis e ásperas no decorrer do tempo, conduzindo a medidas de contenção no aspecto interno, como já mencionado. Assim, os projetos de expansão estratégica que apresentam um caráter de maior extensão no tempo foram adiados ou

suspensos. A participação em foros multilaterais foi mantida, com destaque para instâncias orientadas a relação sul-sul, tal como Mercosul, Unasul, Brics.

Como esperado, Dilma Rousseff conduziu a política exterior brasileira em grande medida sob parâmetros de continuidade em relação a gestão anterior. Entretanto, as conjunturas interna e externa, conduziram para o desenvolvimento de uma postura própria, pautada por escolhas pragmáticas e o estabelecimento de prioridades. Nesse sentido, a ruptura mais evidente está relacionada a diplomacia presidencialista, fortemente aproveitada pelo seu antecessor e descontinuada por Dilma Rousseff. Por outro lado, não se pode deixar de considerar que para alguns autores como Miranda e Ribeiro (2015) e Giannini (2014) a gestão exterior de Lula da Silva é considerada um ponto fora da curva, enquanto assinalam um padrão de continuidade de Dilma em relação a diplomacia presidencialista de Fernando Henrique Cardoso.

Dilma Rousseff apesar de ter assumido o governo com a promessa e responsabilidade de dar continuidade ao projeto político da gestão anterior desenvolveu ao longo do percurso características autônomas, sem perder de vistas o seu compromisso de continuidade. Autores como Miranda e Ribeiro (2015) assinalam a dificuldade de projetar outra postura diferente da adotada por Dilma para o cenário O que deixa em evidencia que as comparações realizadas com a gestão anterior são feitas a modo de análise e reflexão, pois é necessário um parâmetro para tal. Não significando o sucesso da política da gestão anterior no período em evidência e vice-versa. Em razão disso, neste trabalho não se considera a política exterior desenvolvida por Dilma em detrimento à desenvolvida por Lula da Silva, nem o contrário.

## Referências

BASTOS, P.P.Z; HIRATUKA, C. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. Texto para discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 306, jun. 2017.

CURADO, M; NASCIMENTO, G. M. O governo Dilma: da euforia ao desencanto. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba: vol. 36, num. 128, p. 33-48, jan/jun. 2015.

GIANNINI, L.P.R. A política externa brasileira: uma análise comparativa entre os governos Lula e Dilma. WCM. World Citizen Magazine. Universidade Católica de Brasília vol. 2, num. 1, 2014.

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed, São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MIRANDA, S.P; RIBEIRO, C.A.L. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. I Seminário de Ciência Política. Estado e Democracia em mudança no século XXI. UFRGS, Porto Alegre, 9, 10 e 11 de setembro de 2015.

OLIVEIRA, G.Z; SILVEIRA, I.L. De Lula a Dilma: mudança ou continuidade na política externa brasileira para a América do Sul? Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 6, num. 2, 2015.

SARAIVA, M.G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? Relações Internacionais, dez. 2014.

SEGRERA, L.F. América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva Derecha. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016.

# ROCK E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: *SYSTEM OF A DOWN* E A LUTA PELO RECONHECIMENTO DO GENOCÍDIO ARMÊNIO\*

Amanda Muniz Oliveira\*\*  
Horácio Wanderlei Rodrigues\*\*\*

## 1 Introdução

A chuva caía na fria noite de Yerevan, na Armênia. Ainda assim, uma multidão de aproximadamente 50 mil pessoas aguardava na Praça Central. Antes de qualquer acorde, a imagem em preto e branco de uma criança com as mãos nos olhos é transmitida nos telões, logo acompanhada por uma melodia suave, étnica... *armênia*. Logo a imagem é alterada e um emaranhado de palavras, imagens e vozes começa a narrar a triste história daquele considerado por

---

\* Artigo previamente publicado na revista Direito e Práxis, em 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/27436>>. Acesso em 24 jan. 2020.

\*\* Professora Adjunta na Universidade Federal do Pampa. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e Mestra em Direito pela mesma Universidade. Graduanda em Ciências Sociais. É pesquisadora e uma das coordenadoras do Lilith - Núcleo de Pesquisas em Direito e Feminismos (Cnpq/UFSC). Coordenadora do Anátoma: Núcleo de Pesquisas em Produção do Conhecimento Jurídico (UNIPAMPA) e do Projeto de Extensão LivroElas: Feminismos em debate (UNIPAMPA). Dedicar-se aos estudos de epistemologia e sociologia do conhecimento, direito e literatura, direito das mulheres e direito e feminismos.

\*\*\* Doutor e Mestre em Direito pela UFSC. Estágios de Pós-Doutorado em Filosofia/UNISINOS e em Educação/UFRGS. Professor Permanente e Coordenador do PPGD/UNIVEM e Professor Convidado do PPGD/UNICURITIBA. Professor Titular (aposentado) do DIR/UFSC. Membro do Instituto Iberoamericano de Derecho Processual. Sócio fundador do CONPEDI e da ABEDi. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

muitos<sup>1</sup> o primeiro genocídio do século XX. E então, a banda *System of a Down* sobe ao palco, entoando a significativa *Holy Mountains (Montanhas sagradas)* – uma, de suas várias canções sobre conflitos internacionais, referência às montanhas tomadas da Armênia durante o genocídio.

Fundada em 1992 por dois americanos descendentes de armênios (Serj Tankian e Daron Malakian), a banda *System of a Down* estourou nas paradas de sucesso no ano de 2001, tornando-se uma das mais famosas bandas do rock americano, com suas letras ácidas permeadas de denúncias e críticas políticas. Utilizando seu lugar de destaque nos meios de comunicação, a banda milita incessantemente pelo reconhecimento do genocídio armênio: uma tentativa do Império Otomano, atual Turquia, de eliminar este povo habitante de suas terras, no intuito de preservar suas fronteiras geográficas.

Conforme o site do Museu Memorial do Holocausto nos EUA (<https://www.ushmm.org>), a palavra genocídio foi criada pelo advogado polonês Raphael Lemkin em 1944, quando este procurava traduzir em palavras o horror do holocausto judeu na Alemanha. Assim, a combinação das palavras *geno* (do grego, raça) e *cídio* (do latim, matar), foi incorporada em 1948 na *Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio*, sendo definida no artigo 2º do documento como:

[...] os atos abaixo indicados, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tais como: a) Assassinato de membros do grupo; b) Atentado grave à

---

<sup>1</sup> Apesar do genocídio armênio ser reconhecido apenas por cerca de 23 países, acadêmicos como o sociólogo David Riesman e o filósofo Anthony Appiah, dentre muitos outros citados por Balakian (2003, p.384-385), o apontam como o primeiro genocídio do século XX. O fenômeno é inclusive reconhecido pelo Papa Francisco, líder do Vaticano e da Igreja Católica (Fonte: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/papa-francisco-denuncia-genocidio-armenio-pelo-imperio-otomano.html>). Acesso em 17 fev. 2017). Todavia, tal posicionamento não é pacífico e existem opiniões divergentes sobre o assunto. Como o objetivo deste artigo é demonstrar de que forma a banda *System of a Down* tem contribuído para a divulgação do assunto, não adentraremos tal polêmica. Para maiores informações sobre o debate checar: ALMEIDA, Livia Cristina Sanchez de. *Armênios e Gregos otomanos: a polêmica de um genocídio*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013. Disponível em: <<http://migre.me/u2gbw>>. Acesso em 06/06/2016.

integridade física e mental de membros do grupo; c) Submissão deliberada do grupo a condições de existência que acarretarão a sua destruição física, total ou parcial; d) Medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) Transferência forçada das crianças do grupo para outro grupo.

Apesar de haver elementos para enquadrar o massacre dos armênios pelos otomanos como genocídio, tal posicionamento não é pacífico. Autores como Stanford Shaw e Bernard Lewis negam que tenha havido genocídio<sup>2</sup>, tentando eximir o governo turco de qualquer responsabilidade<sup>3</sup>. A posição da Turquia de negar o ocorrido também contribui para esta polêmica, pois há a acusação de falsificação de documentos e invenção de fatos por parte dos armênios, de forma que o país entende o massacre como uma triste consequência da guerra, mas não como um genocídio premeditado<sup>4</sup>.

Assim, levando em consideração que mais do que uma fonte de entretenimento e diversão, a música é capaz de veicular mensagens e pensamentos diversos a um público variado, objetiva-se neste artigo demonstrar de que forma a banda *System of a Down* tem contribuído para a visibilidade desse tema, tendo sido eleito como problema de pesquisa a possibilidade do rock atuar como um meio de denúncia nos casos de transgressão de direitos. As fontes foram selecionadas em razão de seus conteúdos: o documentário *Screamers*, lançado em 2006, apresenta amostras empíricas relativas à recepção do público da banda sobre a questão do genocídio armênio. Além dos próprios integrantes, acadêmicos, ativistas, políticos e fãs são entrevistados, contribuindo para visualizarmos a importância do assunto ser abordado por um grupo musical. As entrevistas concedidas a outros meios de comunicação foram selecionadas também por tema, sendo efetivamente utilizadas no artigo aquelas capazes de esclarecer questões não abordadas no documentário.

O trabalho está estruturado em três tópicos: em um primeiro

---

<sup>2</sup> Para maiores informações, checar: “There Was No Genocide: Interview with Prof. Bernard Lewis,” by Dalia Karpel, Disponível em <<http://migre.me/u2kag>>. Acesso em 06/06/2016.

<sup>3</sup> Para maiores informações checar: SHAW, Stanford. *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey 1808 - 1975* v. II. New York, Cambridge University Press, 1977, p. 203.

<sup>4</sup> Para maiores informações checar o site do Ministério das Relações Internacionais da Turquia: <<http://migre.me/u2kaS>>. Acesso em 06/06/2016.

momento, iremos discorrer sobre o genocídio armênio a partir de um ponto de vista histórico e jurídico. Em seguida, demonstraremos como o rock pode ser visto como uma valiosa fonte de estudos para os juristas e, por fim, analisaremos as ações da banda *System of a Down*.

## 2 O genocídio armênio

Para melhor compreender a militância da banda *System of a down*, formada por descendentes de armênios, faz-se necessário entender o que de fato foi o evento posteriormente conhecido como genocídio armênio.

Após séculos de convivência nem sempre pacífica dentro dos limites de um mesmo espaço geográfico, a ascensão do sultão Abdul-Hamid II, ao trono do então Império Otomano, trará novos contornos para as relações entre cristãos armênios e turcos muçulmanos. Para Loureiro (2015, p. 4), será este déspota entusiasta da centralização Otomana que irá desencadear os primeiros ataques aos povos armênios, com sua política pan-islâmica. Após a construção de um cenário maniqueísta de *nós* muçulmanos *versus eles*, infiéis, inicia-se uma onda de ataques aos não muçulmanos por parte do próprio governo, sob o argumento de uma possível rebelião interna por parte dos armênios.

Mas o pior ainda estava por vir. A situação econômica do Império Otomano estava insustentável. Segundo Loureiro (2015, p. 5), a dívida externa alcançava números alarmantes. É neste contexto que um grupo de jovens, que haviam sido educados no ocidente e, assim, postos em contato com ideais liberais e positivistas, passa a questionar a política do sultão. Aliados a um grupo de também jovens membros do exército, formam então o Comitê União e Progresso, mais conhecido pela alcunha de Jovens Turcos. Entusiastas de uma política inclusiva, o Comitê ganhou a simpatia e o apoio das minorias ameaçadas pelo sultanato, principalmente no que se refere aos armênios. Após uma série de acontecimentos que irá culminar com o exílio do então líder Abdul-Hamid II, os Jovens Turcos assumem o controle do Império Otomano.

Conforme Loureiro (2015, p. 6), os armênios comemoraram essa vitória, esperançosos com o discurso inclusivo proferido pelo

Comitê. Mas na prática, a situação armênia não sofreu alterações significativas. A falta de fiscalização governamental contribuiu para que os ataques e violências sofridos pelos armênios, habitantes de territórios distantes do centro, persistissem. Em 1909, o assassinato de dois turcos por um armênio desencadeia uma onda de violência, amparada por agentes estatais otomanos. O discurso de inclusão otomana propagado pelo Comitê rapidamente converte-se em um discurso de exclusão, anticristão e anti-armênio. De acordo com Loureiro (2015, p. 7):

1909 constitui o elo genocida entre os anos de 1890 e 1915, elo esse que nos permite concluir que os planos de expurgo do elemento armênio de dentro do Império Otomano nunca deixaram de existir na cúpula dos Jovens Turcos. A aniquilação dos armênios sempre esteve em pauta, esperando apenas o momento ideal para tomar formas de solução final.

Segundo com Ternon (1996, p. 190-191), a política nacionalista ganha força a partir de 1910, ano da derrota otomana na Guerra dos Balcãs. É nesta época que o Império perderá 25% de seu território, ação apoiada pelo Império Russo. Cumpre destacar que a Rússia gozava de certa influência nos territórios habitados por armênios, o que só fazia aumentar os temores do governo em relação à ocorrência de uma revolta armênia que esfacelasse ainda mais o Império Otomano. Segundo Loureiro (2015, p. 8):

Como uma entidade paraestatal, o Comitê União e Progresso criou em sua estrutura grandes objetivos a serem alcançados a qualquer preço. A pauta panturquista estava na ordem do dia. Com esse discurso, a legitimação do genocídio armênio seria feita assim que os Jovens Turcos elegessem os armênios como o mal a ser extirpado do império. A partir daí, coube ao Comitê montar o aparelho genocida utilizando o controle do Estado. Nomeando secretários, delegados, governadores e inspetores, os arquitetos do genocídio conseguiram ter capilaridade em todo o império para atingir os seus fins.

Com o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, surge a oportunidade perfeita para que os otomanos acertassem as contas com as nações vencedoras da Guerra dos Balcãs. Para Balakian (2003, p. 166), o estado de guerra também permitiu que todo o

ódio otomano contra o Império Russo viesse à tona, pois ambos tomaram lados opostos na contenda; além disso, o sentimento de perigo iminente e aversão aos estrangeiros, também permitirá que o genocídio armênio não apenas aconteça, mas que posteriormente seja justificado como uma triste consequência da guerra. Os dois principais motivos que embasaram os massacres contra a população armênia são apontados por Loureiro (2015, p. 8): (a) uma possível revolta separatista; e (b) O suposto apoio que este povo estaria oferecendo aos russos. Para o referido Autor, ambos os motivos são infundados. Todavia, Almeida (2013, p. 73-75) cita trechos de documentos que afirmam a relação entre armênios e russos, concluindo que “É fato que muitos armênios desertaram das fileiras otomanas e fugiram para o front russo. Com certeza o início da guerra foi uma excelente oportunidade, tanto para revolucionários armênios como para os adeptos da turquificação completa do país.”

É no dia 24 de abril de 1915, que se tem o início do genocídio armênio. Conforme Loureiro (2015, p. 8) cerca de 250 armênios, habitantes da capital Constantinopla, são presos. Eram intelectuais, líderes das comunidades, e suas mortes serviriam como uma forma de silenciar os armênios. O governo ordenou, ainda, o desarmamento de todo cidadão armênio, e os realocou em campos de trabalho forçado, sendo que os que não pareciam frente as condições do labor, eram assassinados. Loureiro (2015, p. 9) complementa:

A chegada dos grupos armados nas cidades e vilas era apenas o primeiro passo. A partir daí, os armênios eram destituídos de suas casas e posses, organizados em colunas que marchariam até “colônias agrícolas”, afastadas das áreas que estavam ameaçadas por causa da Guerra. Obviamente, tais colônias não existiam e eram apenas um eufemismo para grandes campos de concentrações de deportados, como o da cidade de Aleppo. Depois de reunidos na cidade, os armênios marchavam rumo ao deserto de Der-el-Zor, ou seja, rumo à morte. O fato é que a maioria dos armênios deportados sequer chegava aos campos de refugiados. As colunas de mulheres, crianças e idosos iam se desintegrando pelo caminho, com muitos de seus componentes morrendo por inanição e maus-tratos. Muitas mulheres e crianças eram raptadas e levadas para haréns, como parte do espólio conquistado. Outras tantas eram estupradas e mortas. Em

algumas regiões, a deportação dos armênios era feita por ferrovias, inaugurando assim o uso das estradas de ferro para transportar a população civil com propósitos genocidas.

Conforme Lara e Kahwage (2015, p. 61), “Entre 1918 e 1920, constituiu-se a República Armênia, formalmente independente e incorporada à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, encerrando-se a questão armênia”. Não concordamos com as autoras de que a questão armênia esteja, de forma alguma, encerrada. Juridicamente nenhuma medida foi tomada contra a Turquia, sucessora do Império Otomano, em virtude das particularidades inerentes ao Direito Internacional: não há como impor pena a um Estado nacional soberano, a menos que esta seja sua vontade. Ademais, a comunidade internacional como um todo mantém-se inerte, não demonstrando interesse na condenação da Turquia pelos graves crimes cometidos contra a diversidade humana, sendo apontada por Casella (2015, p. 581) como corresponsável pelo genocídio armênio:

Há também a responsabilidade indireta, esta decorrente de conivência e de omissão, cometida pelas demais potências da época: falhou fragorosamente o sistema então vigente, primeiro, em prevenir, e caso vencida esta barreira, depois, em coibir e pôr cobro ao crime cometido em escala que supera mais de um milhão e meio de vítimas, de população que vivia há séculos integrada em sociedade, majoritariamente turca e muçulmana, mas tinha a sua identidade como povo, como cultura, como língua e como religião, e forma perseguidos e mortos, enquanto tais: em decorrência de sua confissão cristã e sua condição de integrantes do grupo étnico, cultural e linguístico armênio.

Tal fato, porém, não impede de caracterizarmos as ações do Império Otomano como crime de genocídio, nos termos do artigo segundo da Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio.

Neste sentido, importante destacar a atuação do Tribunal Permanente dos Povos que mesmo sem força coercitiva e atuando como um tribunal de opinião, sem concentração de poderes políticos e/ou jurídicos, debruçou-se sobre a causa armênia em 1984, reconhecendo a responsabilidade dos Jovens Turcos e da Turquia pelo

genocídio armênio<sup>5</sup>. Conforme Lara e Kahwage (2015, p. 62-63):

O veredito teve como base a Declaração Universal dos Direitos dos Povos (Argel, 4 de julho de 1976), que entre outras coisas prevê que: Artigo 1 - Todo povo tem direito à existência. Artigo 2 - Todo povo tem direito ao respeito por sua identidade nacional e cultural. Artigo 3 - Todo povo tem direito de conservar a posse pacífica do seu território e de retornar a ele em caso de expulsão. Artigo 4 - Nenhuma pessoa pode ser submetida, por causa de sua identidade nacional ou cultural, ao massacre, à tortura, à perseguição, à deportação, à expulsão ou a condições de vida que possam comprometer a identidade ou a integridade do povo ao qual pertence. No veredito do Tribunal Permanente dos Povos, consta que o crime de genocídio pode ser reconhecido mesmo em relação a fatos anteriores à Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948, uma vez que o massacre de um grupo étnico não pode ser tolerado legalmente, ainda que inexistam leis escritas que o proíba explicitamente. [...] Ainda, concluiu-se no veredito que os armênios constituem um grupo nacional com direito à autodeterminação, tendo restado comprovada a sujeição deste grupo a condições que irão conduzi-lo à morte. Desta forma, confirmou-se a intenção de destruir o grupo, que é a principal característica do genocídio, e foram afastadas todas as alegações do governo turco para justificar o massacre

Todavia, conforme salientado anteriormente, o Tribunal Permanente dos Povos não possui poder coercitivo, tratando-se de um simples tribunal de opinião, que, conforme Moita (2015, p. 39), são:

Iniciativas de cidadãos, sem qualquer mandato oficial, [que] têm assumido a forma de processo judicial para enunciarem pronunciamentos relativos a questões onde estão em causa direitos humanos fundamentais. Eles constituem assim uma espécie de jurisdições internacionais informais, oriundas da sociedade civil e não dos poderes estabelecidos, desprovidas de força coercitiva, mas ambicionando sensibilizar a opinião internacional e os poderes públicos graças ao valor moral das suas sentenças, aliás fundadas elas próprias no direito internacional vigente.

---

<sup>5</sup> Para maiores informações checar: VEREDITO em o Crime do Silêncio: Genocídio Armênio. Trad. Sossi Amiralian. São Paulo, 2011.

Desta forma, a intenção maior é pressionar e sensibilizar os agentes internacionais para que medidas jurídicas efetivas sejam tomadas. Tal atuação assemelha-se ao que a banda *System of a Down* tem feito nos últimos anos: conquistar a atenção de cidadãos diversos para uma causa cujo Direito por si só se mostra incapaz de resolver, principalmente por razões políticas.

A militância do *System of a Down* assume um papel de suma importância no sentido de que não apenas dissemina o assunto e o torna acessível às massas, mas procura preservar a memória do ocorrido, que aos poucos se esvai. Isso porque a Turquia, sucessora do antigo Império Otomano, nega o ocorrido, tendo apoio significativo da comunidade internacional.

O fim da Guerra, em 1918, não trouxe fim às deportações de armênios, que só irá cessar em 1923, quando da criação da República da Turquia. Estima-se que entre 600 mil (segundo os turcos) e 1,5 milhões (segundo os armênios) de armênios foram mortos. Apesar disso, a comunidade internacional guarda um silêncio ensurdecido sobre o caso. Conforme Almeida (2013, p. 121), com o fim do império e a emergência de uma república, a história turca foi recontada, de forma a eliminar vestígios não louváveis de seu passado. Apesar da luta de armênios e ativistas para que tais eventos sejam esclarecidos e responsáveis sejam culpados, nações como os Estados Unidos<sup>6</sup> e Inglaterra desconversam sobre o assunto. Na Turquia, a simples menção ao genocídio armênio pode configurar crime<sup>7</sup>.

Assim, o não reconhecimento do genocídio não apenas contribui para que o assunto caia no esquecimento, mas impossibilita a punição dos possíveis responsáveis e também abre brechas para que extermínios desta magnitude ocorram novamente.

---

<sup>6</sup> Ocorre que a Turquia é uma aliada importante para a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, pois possui a base aérea de Incirlik, localizada perto de países conflituosos, como por exemplo o Iraque.

<sup>7</sup> Almeida (2013, p. 137) transcreve o dispositivo legal: “1. Uma pessoa que publicamente denigra a Turquicidade, a República ou a Grande Assembleia Nacional da Turquia, deve ser sentenciada a pena de prisão de 6 meses a 3 anos. 2. Uma pessoa que publicamente denigra o Governo da República da Turquia, o corpo judiciário do Estado, as organizações militares ou de segurança, deve ser sentenciada a pena de prisão de 6 meses a 2 anos. 3. Se a ofensa à Turquicidade for cometida por um cidadão turco em outro país, a pena imposta deve ser aumentada em um terço. 4. Expressões de pensamento com a intenção de crítica não constituem crime”.

Nesse sentido, tem-se o direito à memória e à verdade, compreendido por Emilio Meyer (2017, p. 213) como: “busca pela reconstrução da memória e da verdade histórica dos países que passaram por regimes autoritários”. Em casos nos quais um Estado aparece como perpetrador de abusos, é comum que versões históricas sejam alteradas, testemunhos sejam desmerecidos e fatos sejam recontados. Para Marijane Lisboa (2014, p. 7):

Em boa parte dos casos de países que viveram regimes de exceção onde foram praticados sistematicamente crimes contra a humanidade é patente uma mesma constatação: há um enorme esforço de suas sociedades para esquecer o que se passou. O caso mais chocante é o da negação do genocídio armênio pela Turquia, ocorrido em 1915-1919, que embora fartamente reconhecido à época por diplomatas, religiosos e testemunhas, até hoje não foi assumido pelo Estado Turco.

O direito à memória e à verdade, assim, aparecem como dimensões fundamentais “para o processo de construção coletiva e oficial de uma memória capaz de revelar não somente as formas de exercício do poder autoritário, mas também enaltecer o papel da resistência de setores da sociedade civil” (QUINALHA, 2012, p. 98). Afinal, antes de se cogitar a hipótese de sanções jurídicas, é necessário que o acontecimento seja investigado e reconhecido. Sobre o direito à memória e à verdade, o baterista da banda *System of a down*, John Dolmayan, no documentário *Screamers*, acrescenta (56:38):

Você conhece a história. Quanto mais tempo passa, mais se esquece. Quando ocorreu pela primeira vez, pensavam ‘como você pode esquecer?’ Bom, alguém se importa com os índios massacrados? 25 milhões mortos nos Estados Unidos. Nós todos dizemos ‘que vergonha’. Há idiotas na Alemanha que dizem que o holocausto não aconteceu. Eu acho inacreditável dizer algo assim. Fico muito irritado, me dá raiva sobre o genocídio, mas também por nos chamar de mentirosos e dizer que nós inventamos. Como diabos vocês tem ensinado seu povo, os pobres turcos que vivem na ignorância de seu passado?

Desta forma, procuraremos, no próximo tópico, demonstrar como solos de guitarra e gritos exaltados em refrãos podem auxiliar na preservação da memória, conscientização e na visibilidade de vozes silenciadas e despidas de qualquer direito, sobretudo humano, como no caso do massacre armênio pelo Império Otomano.

### 3 Rock: muito mais que um produto midiático

Para compreender o alcance e a relevância dos discursos propagados pela banda *System of a Down*, é necessário compreender a relação entre as diversas mídias, inclusive a música, e a sociedade. A música é produto da subjetividade humana, e, portanto, capaz de veicular mensagens e pensamentos diversos a praticamente todos os que com ela tem contato. O simples fato de ouvir uma canção, ainda que seu conteúdo não nos agrade, pode nos levar a assobiá-la por dias, de forma que a memorizamos sem sequer termos tal intenção.

Não é por acaso que os regimes ditatoriais, como a própria Ditadura Militar no Brasil, se incomodem tanto com as canções. A música veicula mensagens e inspira ideais, sendo até mais acessível que outras produções culturais, como a literatura: basta ouvir dois ou três minutos para se tenha contato com determinado ponto de vista.

A conexão entre a cultura popular<sup>8</sup> e/ou midiática (como o rock, o cinema e as novelas) e sociedade é um assunto central para os chamados *estudos culturais*, que conforme Escosteguy (2001, p. 156) são “*uma área onde diferentes disciplinas interatuam, visando ao estudo de aspectos culturais da sociedade*”. É que de acordo com Ortiz (2004, p.123):

A tradição das ciências sociais, nos seus diversos ramos disciplinares, confinava a esfera da cultura a certos gêneros específicos: na literatura, a discussão estética; na antropologia, a compreensão das sociedades indígenas, do folclore e da cultura popular; na história, a reflexão sobre as civilizações [...].

Os estudos culturais procuram complementar essas visões tradicionais. Segundo Costa, Silveira e Sommer (2003, p. 36), o gosto das multidões é incorporado, passando a ser também objeto de estudo. O cinema, os quadrinhos, a literatura popular, novelas e seriados televisivos são exemplos de produções estudadas. Para Storey (*apud* Escosteguy, 2001, p. 153) a partir da análise dessas produções, “[...] é possível reconstituir o comportamento padronizado e as constelações de ideias compartilhadas pelos

---

<sup>8</sup> Cultura popular no sentido de cultura feita para o povo, para *as massas*, apesar de não concordarmos com a conotação negativa do termo *massas*.

homens e mulheres que produzem e consomem os textos e as práticas culturais daquela sociedade”. Desta forma, conforme Costa, Silveira e Sommer (2003, p. 38):

Um noticiário de televisão, as imagens, gráficos etc. de um livro didático ou as músicas de um grupo de *rock*, por exemplo, não são apenas manifestações culturais. Eles são artefatos produtivos, são práticas de representação, inventam sentidos que circulam e operam nas arenas culturais onde o significado é negociado e as hierarquias são estabelecidas.

De acordo com Turner (2005, p. 3) existem diversas tradições relativas aos estudos culturais, como os trabalhos dos sociólogos Pierre Bourdieu e Michel de Certeau, na França, e dos antropólogos James Carey e Clifford Geertz nos Estados Unidos. Apesar disso, acreditamos que a percepção do filósofo Douglas Kellner se apresenta como mais abrangente no que se refere às produções midiáticas em especial, como por exemplo o rock.

Partindo de uma síntese entre uma visão pessimista sobre as produções midiáticas, que serviriam para bestialização do público<sup>9</sup>, e uma superestimação do senso crítico das audiências<sup>10</sup>, Kellner apresenta importantes contribuições para os estudos culturais. Em sua obra *Media Culture: Cultural studies, identity and politics between the modern and the postmodern*, Kellner (2003, p. 3) procura estudar “some of the consequences for a society and culture colonized by media culture.”<sup>11</sup> Entendendo por *media culture* ou *cultura da mídia* uma cultura constituída pelos mais diversos meios audiovisuais - TV, cinema, rádio, música, etc. - e impressos - jornais, revistas, quadrinhos, etc. - Kellner (2003, p. 3) não nega o potencial de doutrinação e alienação inerente a tal cultura; todavia, o Autor

---

<sup>9</sup> Nos referimos à visão de Theodor Adorno sobre a mídia e a indústria cultural. Para maiores informações checar: ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. A Indústria Cultural: O Esclarecimento como mistificação das massas. In: ADORNO, Theodor; Max. *Dialética do Esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985, p. 99-138.

<sup>10</sup> Para maiores informações, checar: HALL, Stuart; WHANNEL, Paddy. *The popular arts*. Pantheon Books, 1965.

<sup>11</sup> “Algumas das consequências do domínio da cultura veiculada pela mídia sobre a sociedade e a cultura em geral.” (KELLNER, 2001, p. 11).

salienta a possibilidade de resistência e ressignificação dos discursos por ela veiculados. Nas palavras de Kellner (2003, p.03):

[...] audiences may resist the dominant meanings and messages, create their own readings and appropriations of mass-produced culture, and use their culture as resources to empower themselves and to invent their own meanings, identities, and forms of life. Moreover, media culture itself provides resources which individuals can appropriate, or reject, in forming their own identities against dominant models. Media culture thus induces individuals to conform to the established organization of society, but it also provides resources that can empower individuals against that society<sup>12</sup>.

Isto porque Kellner (2003, p. 90) não entende o público como uma massa passiva, que absorve as mensagens veiculadas de uma forma acrítica. Os espectadores seriam, antes, uma “*sphinx*”, ou seja, uma esfinge; os efeitos dos produtos midiáticos no público são imprecisos e inexatos, justamente porque presente a variável humana.

Neste sentido, Kellner (2003, p. 93) entende que a grande preocupação da mídia é o lucro; mas como este depende do consumo por parte dos espectadores, pessoas cujas reações são imprecisas, os produtos midiáticos precisam ser atrativos para o maior número de pessoas possíveis - ou seja, também precisam ser diversificados em seus conteúdos. Assim, a mídia torna-se um verdadeiro campo de batalha, no qual temas diversos são apresentados a partir de variadas perspectivas. Diz Kellner (2003, p. 93):

[...] cultural texts are not intrinsically ‘conservative’ or ‘liberal’. Rather, many texts try to go both ways to maximize their audiences, while others advance specific ideological positions, but they are often undercut by other aspects of the text. The texts of media culture

---

<sup>12</sup> “[...] o público pode resistir aos seus significados e mensagens dominantes, criar sua própria leitura e seu próprio modo de apropriar-se da cultura de massa, usando a sua cultura como recurso para fortalecer-se e inventar significados, identidade e forma de vida próprios. Além disso, a própria mídia dá recursos que os indivíduos podem acatar ou rejeitar na formação de sua identidade em oposição aos modelos dominantes. Assim, a cultura veiculada pela mídia induz os indivíduos a conformar-se à organização vigente da sociedade, mas também lhes oferece recursos que podem fortalece-los na oposição a essa mesma sociedade.” (KELLNER, 2011, p. 11-12).

incorporate a variety of discourses, ideological positions, narrative strategies, image construction, and effects (i.e., cinematic, televisual, musical, and so on) which rarely coalesce into a pure and coherent ideological position. They attempt to provide something for everyone to attract as large an audience as possible and thus often incorporate a wide range of ideological positions. Still, as I have argued, certain media cultural texts advance specific ideological positions which can be ascertained by relating the texts to the political discourses and debates of their era, to other artifacts concerned with similar themes, and to ideological motifs in the culture that are active in a given text<sup>13</sup>.

É por isso que há uma íntima conexão entre mídia e sociedade, sendo que uma exerce influência sobre a outra. Kellner (2003, p. 116) afirma inclusive que é possível “uses history to read [media] texts and [media] texts to read history.”<sup>14</sup>

A possibilidade de se vislumbrar um público não alienado e a necessidade da mídia veicular mensagens diferenciadas aos espectadores tornam os estudos culturais uma fonte valiosa para se analisar as relações entre música (rock) e demandas sociais, jurídicas e políticas.

Especificamente em relação à área do Direito, esta ainda não possui uma tradição de pesquisa voltada ao estudo específico da relação entre cultura de massas e sociedade. Em relação ao rock, especificamente, tem-se como exceção os trabalhos de Amanda Muniz Oliveira e Salo de Carvalho.

---

<sup>13</sup> “[...]os textos culturais não são intrinsecamente ‘conservadores’ ou ‘liberais’. Ao contrário, muitos textos tentam enveredar por ambas as vias para cativar o maior público possível, enquanto outros difundem posições ideológicas, estratégias narrativas, construção de imagens e efeitos (por exemplo, cinematográficos, televisivos, musicais) que raramente se integram numa posição ideológica pura e coerente. Tentam oferecer algo a todos, atrair o maior público possível e, por isso, muitas vezes incorporam um amplo espectro de posições ideológicas. Além disso, como [...] [argumentamos], certos textos dessa cultura propõe pontos de vista ideológicos específicos que podemos verificar estabelecendo uma relação deles com os discursos e debates políticos de sua época, com outras produções culturais referentes a temas semelhantes e com motivos ideológicos que, presentes na cultura, estejam em ação em determinado texto.” (KELLNER, 2001, p.123).

<sup>14</sup>“Usar a história para se ler os textos [midiáticos] e os textos [midiáticos] para se ler história” (Tradução nossa).

Oliveira (2016), seguindo a perspectiva dos estudos culturais, procurou identificar de que forma a ideia de Direito era percebida e ressignificada no rock de Raul Seixas, especificamente no contexto da Ditadura Militar no Brasil. Mais que mero entretenimento, a Autora (2016, p. 113) afirma que Raul, um pensador sem formação acadêmica, utilizava o rock como instrumento de veiculação de suas ideias contestadoras:

Apesar de instruído e interessado em assuntos como filosofia e psicologia, [Raul Seixas] não integra o ambiente acadêmico - o que não impede que ele desenvolva suas ideias. Apesar da experiência negativa no curso de Direito, por meio de suas canções Raul consegue problematizar e realizar críticas contundentes e embasadas a sociedade. Se os acadêmicos publicam livros e artigos científicos, Raul Seixas tinha suas letras, melodias e performances [...].

Neste mesmo sentido, Carvalho (2011, p. 197) resgata o movimento punk, que mais que um subgênero do rock, pode ser compreendido como “movimento social”. Além de possuírem um viés anarquista, contrário a toda e qualquer forma de autoridade e opressão, apostando uma estética visual agressiva e em um modo de vista anti-consumista, os punks também utilizam a música, no caso o *punk rock*, como uma forma de se protestar contra o conservadorismo. Segundo Carvalho (2011, p. 198):

A vida em ambientes degradados, a forma agressiva de vestir, a expressão através de músicas simples, com sonoridade pesada, marcada por letras com denso conteúdo contestatório aos tradicionais modos de viver, são elementos que possibilitam identificar no *punk* uma das primeiras manifestações pós-modernas. Sobretudo porque ao contestar, relativizar e transvalorar valores fundacionais da Modernidade, especialmente o valor estético do belo (e os éticos do bom e do justo), permite afirmar um modo trágico de existência mundana.

Assim como no caso de Raul Seixas ou dos *punks*, analisar os discursos da banda *System of a Down*, é buscar compreender como o rock, as performances e as atitudes da banda tem contribuído para fazer emergir as vozes de sujeitos, até então, negligenciados: nesse caso, os armênios. Apesar de inseridos no contexto de uma indústria cultural capitalista, preocupada principalmente com o fator monetário, a banda

utiliza seu posicionamento crítico e ácido para vender suas canções e, ao mesmo tempo, lançar ao centro dos debates, questões cruciais sobre os direitos humanos, como críticas ao sistema penitenciário americano<sup>15</sup>, referências ao massacre na praça da paz celestial<sup>16</sup> e, especialmente, ao não reconhecimento do genocídio armênio<sup>17</sup>.

#### 4 System of a Down e a questão armênia

Em um show de 2005, o guitarrista Daron Malakian diz as seguintes palavras para um público enlouquecido: “Escutem! Essa banda não começou a mudar o mundo, essa banda não começou a mudar sua mentalidade. Essa banda só começou a fazer você questionar!<sup>18</sup>”. Sem dúvidas concordamos com tais palavras. É preciso se ter em mente que o rock não tem o mágico poder de alterar a realidade social em que vivemos, ou de por si só tonar as pessoas mais críticas. Mas o que ele pode fazer é lançar perguntas, descortinar assuntos intencionalmente encobertos ou evitados e assim contribuir para uma conscientização e mobilização para mudanças sociais.

Neste sentido, necessário destacar que desde a gravação de seus primeiros álbuns a banda *System of a Down* apresenta em suas músicas ferrenhas críticas sociais. Em seu primeiro disco de estúdio, lançado em 1998 e nomeado *System of a Down*, pode-se encontrar a música *P.L.U.C.K.*, que conforme Neil (2016, p. 16) “is referring to the American government’s refusal to officially acknowledge the Armenian Genocide of 1915<sup>19</sup>”. Um trecho da canção corrobora essa afirmativa: ”A whole race Genocide / Taken away all of our pride / A

---

<sup>15</sup> Como na música *Prision Song*: “All research and successful drug policy shows/ That treatment should be increased/And law enforcement decreased” (Todas as pesquisas e políticas de drogas bem sucedidas mostram /que os tratamentos deveriam aumentar/ e as leis punitivas, diminuïrem. Tradução nossa.)

<sup>16</sup> Como na música *Hypnotize*: “Why don’t you ask for kids at tiananmen square / Was fashion the reason why they were there?” (Por que você não pergunta para as crianças na Praça da Paz Celestial / se elas estavam lá por causa da moda?. Tradução nossa).

<sup>17</sup> Como nas músicas *P.L.U.C.K.*: “A whole race Genocide/Taken away all of our pride” (O genocídio de uma raça inteira / levou embora nosso orgulho. Tradução nossa).

<sup>18</sup> Vídeo disponível em: <<http://migre.me/u413C>>. Acesso 07/06/2016.

<sup>19</sup> “Está se referindo à recusa do governo americano em reconhecer o genocídio armênio em 1915.” (Tradução nossa).

whole race Genocide /Taken away, watch them all fall down<sup>20</sup>”.

No que se refere a performatividade desta canção, em um show comemorativo dos noventa anos do genocídio em 2005 (terceira edição do show beneficente denominado *Souls*) a canção é introduzida por uma breve fala do vocalista Serj Tankian: “Essa noite não é apenas o aniversário de 90 anos do genocídio armênio. É também o momento de derrubar os muros de hipocrisia no mundo com todos os genocídios, conhecidos e desconhecidos, aceitos ou negados. É hora de fazer o governo turco pagar por seus crimes!<sup>21</sup>”. Dez anos depois, em um show realizado na Armênia por ocasião do centenário do genocídio (cuja turnê foi denominada *Wake up the souls*), a mesma canção é precedida por um vídeo<sup>22</sup> sobre a Segunda Guerra Mundial veiculado nos telões, no qual é possível ver uma representação de Hitler indagando “Quem agora se lembra dos armênios?”, disseminando a ideia de que holocausto judeu foi inspirado no genocídio armênio e que a falta de punição deste crime influencia os massacres ocorridos, por exemplo, em Ruanda e no Camboja, até os dias atuais. Ambas as introduções criadas para a música, reforçam seu caráter político de conscientização, crítica e disseminação de informações até então negligenciadas pelo grande público. A música P.L.U.C.K., assim, torna-se uma verdadeira porta voz das angústias e anseios de um povo que até hoje sente-se silenciado e injustiçado.

Em 2000, a banda realizou a primeira edição do show beneficente *Souls*, dedicado às vítimas do genocídio armênio. Em um vídeo de divulgação do evento, Tankian menciona o fato de que um grande número de jovens americanos começa a escrever para a banda a respeito do genocídio, o que o leva a crer que graças ao engajamento artístico, o assunto passa a ganhar visibilidade<sup>23</sup>. O evento ganhou uma segunda versão em 2004 e uma terceira em 2005. É possível ver a mobilização política tanto da banda quanto de seus fãs nesta terceira edição, em trechos reproduzidos no documentário *Screamers*. No início do show, são exibidas imagens e narrações que explicam o que foi o genocídio armênio e é nesta ocasião que

---

<sup>20</sup> “O genocídio de uma raça inteira / levou embora todo nosso orgulho / O genocídio de uma raça inteira / levou embora, assista-os cair” (Tradução nossa).

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://migre.me/u414p>> em 08/06/2016

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://migre.me/u417i>>. Acesso em 10/06/2016.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://migre.me/u419F>>. Acesso em 10/06/2016.

Tankian discursa na introdução da música P.L.U.C.K., como mencionado anteriormente.

Ainda no documentário, fora dos palcos (07:31) podemos ver alguém assinando uma série de documentos, enquanto a voz de Tankian diz “São cartas ao congresso para que reconheçam o genocídio”. Na sequência, uma série de pessoas, ativistas e fãs não identificados, deixam seus depoimentos, que merecem ser transcritos na íntegra:

[Ativista 1]: A música atrai. E uma vez que acontece, [os fãs] são introduzidos para temas e questões políticas.

[Ativista 2]: Eles [*System of a Down*] nos ajudam de uma forma inimaginável. Eles atingem um público que nunca poderíamos atingir.

[Fã 1]: Hoje se completam 90 anos do genocídio armênio. *System of a Down* tem uma obrigação não apenas como seres humanos, mas também como armênios, de mostrar quem são os armênios.

[Fã 2]: Nós não aprendemos essas coisas na escola. Precisamos de gente como o *System of a Down* para mostrar isso ao mundo. Acho que fazem um bom trabalho. Sem eles, ninguém saberia nada sobre isso.

[Fã 3]: Sou turco. *System* foi quem me informou, pois não está nos livros de história e eu acho que deveria estar. Deveriam ensinar isso nas escolas e reconhecer isso como um genocídio. Acham uma besteira. Mas eu não acho. O governo turco nega, diz que não aconteceu. Não são melhores que Hitler.

[Fã 4]: Eu sou judeu e eu digo aos meus filhos o que aconteceu na segunda guerra mundial. Hitler aprendeu com os turcos. Deveriam ensinar isso nas escolas. Ou vai voltar a acontecer o que aconteceu 4 ou 5 anos atrás, mais genocídio.

[Fã 5]: Noventa anos passam num piscar de olhos. E não podemos nunca esquecer.

Três pontos merecem ser analisados com maior atenção. Primeiramente, o fato de ativistas que lutam pela causa armênia ressaltarem a importância da banda reforça a nossa hipótese de que o rock, como produto midiático veiculado para as massas tem a capacidade de atingir um grande número de pessoas com suas mensagens, discursos e ideologias. É preciso ter em mente que o público alvo deste ritmo é a geração mais jovem, que segundo relato do Ativista 2, dificilmente seria atingida de outra forma. Desta forma, a banda contribui para que o tema genocídio armênio adquira certa visibilidade entre jovens de todas as nacionalidades, não apenas

armênios, uma vez que suas músicas são veiculadas por todo o mundo, inclusive no Brasil.

Em segundo lugar, três dos cinco fãs entrevistados afirmam que o tema não é abordado nas escolas, o que explicaria o desconhecimento do assunto por grande parte da população. Um deles é turco, o que explica sua fala, já que a Turquia não apenas nega a ocorrência de um genocídio como também pune quem fala sobre o assunto, como mencionado anteriormente. Outros dois parecem ser estadunidenses, já que o show seria realizado nos EUA. Todavia, verificar se e como o assunto é abordado no ensino americano, extrapola em muito os objetivos deste trabalho.

Por fim, merece destaque o fato de que um dos entrevistados é um cidadão turco, o que só corrobora a abrangência mundial da banda e de seus discursos veiculados pelas mídias sonoras, pois eles nunca tocaram ao vivo na Turquia. Segundo Malakian, no documentário *Screamers* (1:00:25):

Nós não vamos tocar na Turquia, porque incorporamos este assunto. Temos muitos fãs por lá, enviam-nos muitas cartas da Turquia. Então mesmo que o governo não reconheça, chegamos a geração mais jovem e esperamos que, eventualmente, alguma coisa aconteça por causa disso. Eu sou paciente. Não espero resultados imediatos, nunca pensei que com o *System of a Down* poderíamos dizer que algumas coisas deveriam mudar. Acho que devemos dar tempo. Temos uma cultura muito antiga, muito antiga. Grande parte dessa história foi esquecida porque o genocídio ocupa um lugar importante na nossa história. Muitas crianças armênias vêm de escolas públicas e não conhecem uma simples oração em armênio, não sabem o alfabeto armênio. São coisas especiais na nossa cultura, temos nosso próprio alfabeto. Se deixarmos que essas coisas existam[...], é assim que lutamos contra o genocídio. Porque essa é a nossa cultura, é o que tentaram apagar.

Em 2015, Tankian falou sobre o assunto em uma entrevista para a rádio *NPR Music* (<http://siteofadown.com>). Indagado se o *System of a Down* já havia tocado na Turquia, o vocalista responde:

Nós nunca tocamos. Nós, na verdade, tentamos fazer um show para essa turnê na Turquia através de um promotor que nosso agente trabalhou junto, e fomos informados de que por sermos o *System of a*

*Down*, nós iríamos precisar de uma permissão especial do gabinete do primeiro-ministro. Nós apenas deveríamos ter dito que éramos o Metallica. Esperamos por pelo menos um mês ou dois, se eu estou lembrando corretamente, e nós nunca ouvimos nada de volta.

Ou seja, mesmo com certa censura por parte do governo turco, no que se refere a possíveis apresentações ao vivo, a banda consegue extrapolar barreiras ao ter suas canções e posições políticas conhecidas pelo povo turco. Inclusive no ano de 2014, Tankian escreveu uma carta aberta aos turcos, no intuito de conscientizá-los sobre a luta armênia, esclarecendo a importância de se buscar uma resposta justa do governo<sup>24</sup>.

Ainda sobre o impacto político da banda na geração mais jovens, ouvintes de suas músicas, podemos citar a fala de Aram Hamparian, o diretor executivo do Comitê armênio dos EUA (Armenian National Committee of America - ANCA) registrada no documentário *Screamers* (13:58):

Mais pessoas sabem do genocídio por meio do System of a Down do que em qualquer outra campanha. Eles vêm através da música, da arte, com uma mensagem persuasiva e isso é uma questão importante, porque o genocídio não é uma coisa do passado, mas sim do futuro.

O depoimento de alguns fãs ingleses, entrevistados no aludido documentário (22:52), também corroboram essa concepção:

[Fã 1]: Nós damos nossa opinião. A expressamos na política, mas eles fazem música e mostram ao mundo. São uma fonte de inspiração para as pessoas, capaz de dizer que nós queremos fazer alguma coisa.

[Fã 2]: Muitas pessoas da nossa idade não entendem sobre política, só gostam de se divertir. Eu acho que [só se divertir] é melhor.

[Fã 3]: Eu gosto do tema de B.Y.O.B. Causa uma grande impressão. Eu sou anti-Bush, anti-Blair, genuinamente. Eu posso entender que eles são contra a guerra. É indiscutível que são contrários à guerra.

---

<sup>24</sup> A carta encontra-se disponível em: <<http://migre.me/u4lal>>. Acesso em 08/06/2016

Importante destacar aqui o comentário do Fã 2, que assume que as pessoas de sua faixa etária são desinteressadas em política e preferem a diversão, como ele próprio. Tal depoimento é crucial para compreendermos que o simples fato de uma banda de rock utilizar suas músicas como ferramentas de protesto não irá mudar o mundo ou a mentalidade das pessoas, como concordamos com Malakian no início desta seção. Obviamente não são todos os fãs que serão atingidos por estas mensagens e que despertarão algum interesse sobre o tema, mas o simples fato de já terem ouvido falar em genocídio armênio por meio do *System of a Down* nos parece algo importante, já que se trata de um assunto raramente abordado nas grandes mídias. Mesmo que não concorde com a militância da banda ou que não ache o tema atraente, o Fã 2 já ouviu falar sobre tal evento histórico, o que para nós parece melhor do que jamais ter contato com a temática.

Sobre a questão do ensino, na fila deste mesmo show, um cidadão identificado como Greg Topalian aparece, distribuindo alguns panfletos, e explica:

São panfletos que as pessoas podem dar a seus professores. Os professores podem obter materiais educativos sobre o genocídio. O governo britânico não o reconhece. Eles gostam de usar a base aérea de Incirlik, se a grã-bretanha reconhecer, a Turquia não permitirá que use a base.

É novamente levantada a questão do genocídio armênio estar fora dos parâmetros curriculares de ensino, desta vez na Inglaterra. Trata-se uma informação interessante, mas averiguar sua veracidade, assim como no caso americano, ultrapassa nossos objetivos.

A referência armênia também apareceu no segundo disco da banda, *Toxicity*, lançado em 2001, dias antes do atentado de 11 de setembro. Uma das canções de maior sucesso do disco, *Aerials*, é emendada em uma faixa oculta chamada *Arto*, que possui fortes referências à cultura armênia. Neil (2016, p. 34) explica:

*The song appears last on the album and is followed by a bonus track unofficially titled “Arto” for the participation of Armenian musician Arto Tunçboyacıyan. After the “Fade to Black paradigm” style of “Aerials”, “Arto” is all traditional flutes, drums, and chanting set to the melody of Armenian church song “Der Vorghormia” (Lord have*

*mercy). Although many mainstream listeners are unaware of the band's Armenian heritage and may misinterpret these sounds as "exotic" or "tribal", I argue that this bonus track encourages listeners to learn more about the band's cultural background*<sup>25</sup>.

Concordamos com a Autora de que a veiculação desta música étnica, completamente destoante do som característico da banda, é capaz de contribuir para a disseminação e resgate da cultura armênia, que sofreu duros golpes na época do genocídio.

No ano de 2006, a banda fez uma longa pausa, apenas retomando suas atividades em 2011, sem gravar nenhum material novo, mas continuando a rodar o mundo com suas turnês. Em 2015, por ocasião do centenário do genocídio armênio, a banda realizou uma turnê temática, denominada *Wake up the souls*, tocando em diversos países, inclusive no Brasil. Nesta época, a banda disponibilizou em seu site oficial diversas informações sobre o genocídio armênio, além de pedir aos seus fãs auxílio nos pedidos de reconhecimento encaminhados ao governo turco.

O ápice deste ano, porém, foi o show da banda na Armênia, exatamente na data de 24 de abril de 2015, aniversário de cem anos do ocorrido. Indagado pela revista *Rolling Stone* (<http://siteofadown.com>) sobre os motivos a fazer a apresentação, em local e data tão significativos, Tankian respondeu:

Parte disso serve para chamar a atenção para o fato de que os genocídios ainda estão acontecendo, quer você use a palavra 'genocídio', 'holocausto' ou 'catástrofe humanitária'. Nada disso está mudando. Nós queremos ser parte dessa mudança. Queremos que reconhecimento do primeiro genocídio do século XX seja como uma espécie de renovação da confiança de que a humanidade pode parar de matar a si mesma.

---

<sup>25</sup> "A música aparece por último no álbum e é seguida de uma faixa bônus chamada 'Arto' de forma não oficial, graças a participação do músico armênio Arto Tunçboyacıyan. Após o estilo 'fade to black paradigm' de 'Aerials', 'Arto' é toda flautas tradicionais, tambores e se aproxima de uma melodia tradicional da igreja armênia, 'Der Vorghormia' (Deus tenha misericórdia). Embora muitos ouvintes modinha desconheçam a herança armênia da banda e podem interpretar erroneamente esses sons como 'exóticos' ou 'tribais', eu acredito que esta faixa bônus encoraja os ouvintes a aprender mais sobre o background cultural da banda." (Tradução nossa).

Mesmo sob a forte chuva, uma plateia numerosa compareceu ao evento, totalmente gratuito, que muito mais que uma apresentação de rock, nas palavras de Malakian proferidas nos minutos iniciais: “Aos nossos assassinos, isso é vingança”<sup>26</sup>. Com mais de duas horas de show, o espetáculo foi dividido em três partes, cada qual sendo introduzida por vídeos exibidos nos telões, com informações relevantes sobre o genocídio armênio como a postura negacionista da Turquia, a inefetividade de tratados e legislações internacionais no que se refere aos crimes de genocídio em geral, dentre outros, sendo exibido ao vivo por canais televisivos e pela internet. Discursos sobre os cidadãos turcos que agiram em prol dos armênios durante o genocídio, falas em armênio e interpretações de músicas folclóricas tradicionais daquela nação complementaram a apresentação.

Assim, levando em consideração o fato de que a banda americana possui um lugar de fala privilegiado no que se refere a mídia americana, sendo veiculada por todo o mundo e trazendo a questão armênia ao centro do debate, entendemos suas ações dentro e fora dos palcos e estúdios, como uma forma de dar voz e visibilidade a uma nação que desde 1915 tem sido tratada com negligência pela história e pelo direito internacional.

## 5 Considerações Finais

Conforme a fala de Samantha Power, professora de Harvard, no documentário *Screamers* (1:15:10) “As únicas vezes que as questões humanitárias captaram a atenção da política, foram quando houveram grande pressão popular”. Desta forma, o fato da banda americana *System of a Down* utilizar seu lugar de destaque para disseminar informações sobre o genocídio armênio, pode ser compreendido como uma das formas de incitar os populares a pressionar os governantes para a efetivação de uma justiça até então negada aos armênios.

Por meio de suas canções, seus shows e seus discursos, o *System of a Down* tem conscientizado um número cada vez maior de pessoas sobre a questão armênia. Além disso, eles dialogam

---

<sup>26</sup> O show completo encontra-se disponível em: < <http://migre.me/u4le6> >. Acesso em 09/06/2016.

constantemente com líderes políticos, como o político Dennis Hastert que prometeu apoiar a pauta, mudando subitamente de ideia posteriormente<sup>27</sup> e o presidente da Armênia Serzh Sargsyan<sup>28</sup>, chegando inclusive a pedir ao então presidente americano Barack Obama para que reconhecesse o genocídio<sup>29</sup>.

Assim, ao superar a visão simplista de que a mídia, inclusive o rock, são apenas fontes de entretenimento e/ou de alienação dos espectadores, podemos encontrar discursos que contribuem para a visibilidade de questões silenciadas. O fato destas questões ganharem espaço e serem conhecidas e debatidas por mais pessoas pode contribuir para a conscientização dos particulares que, se articulados, podem exigir um tratamento justo por parte dos governos - especialmente no que se refere ao genocídio armênio. O rock da banda System of a Down, assim, mostra-se assim como um grito de protesto, barulhento e ensurdecido, que vem ecoando e ganhando força à medida que é consumido. Se medidas jurídicas serão tomadas, só o tempo poderá dizer; mas o assunto já circula, e romper mordanças, acreditamos, é o primeiro passo para cobrar atitudes.

## Referências

ALMEIDA, Livia Cristina Sanchez de. Armênios e Gregos otomanos: a polêmica de um genocídio. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://migre.me/u2gbw>>. Acesso em: 06 de jun. 2016.

BALAKIAN, Peter. The Burning Tigris: The Armenian Genocide and America's Response. New York: Perennial Ed., 2003

CARVALHO, Salo de. Das Subculturas Desviantes ao Tribalismo Urbano (Itinerários da Criminologia Cultural através do Movimento Punk). In: LINCK, José Antônio Gerzson;

MAYORA, Marcelo; PINTO NETO, Moysés; CARVALHO, Salo de. Criminologia cultural e rock. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 149-223.

CASELLA, Paulo Borba. O Genocídio Armênio. In: CICCIO FILHO, Alceu

---

<sup>27</sup> Para mais informações, checar: < <http://migre.me/u4lfd>>. Acesso em 10/06/2016.

<sup>28</sup> Para mais informações, checar: < <http://migre.me/u4lg1>>. Acesso em 10/06/2016.

<sup>29</sup> Para mais informações, checar: < <http://migre.me/u4lgU> >. Acesso em 10/06/2016.

José; VELLOSO, Ana Flávia Penna; ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães (Org.). *Direito Internacional na Constituição. Estudos em Homenagem a Francisco Resek*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 565-604.

COSTA, Marisa Vorraber; SILVEIRA, Rosa Hessel; SOMMER, Luis Henrique. Estudos culturais, educação e pedagogia. *Rev. Bras. Educ.* Rio de Janeiro: n. 23, p. 36-61, Aug. 2003. Disponível em: <<http://migre.me/rZpQm>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

ESCOSTEGUY, Ana Carolina. Os Estudos Culturais. In: HOHLFELD, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (org.). *Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p.151-170. Disponível em: < <http://migre.me/sINFa> >. Acesso em: 06 dez. 2015.

GARAPEDIAN, Carla. *Screamers*. [Documentário] DVD. U.S.A.: Maya Releasing, 2006.

KELLNER, Douglas. *A cultura da Mídia: estudos culturais, identidade e política entre o moderno e o pós-moderno*. Bauru SP: EDUSC, 2001.

\_\_\_\_\_. *Media culture: culture studies, identity and politics between the modern and the postmodern*. New York: Routledge, 2003. Disponível em: <<http://migre.me/sINOq>>. Acesso em: 06 dez. 2015.

LARA, Mariana Alves; KAHWAGE, Yasmin. A abrangência do conceito de genocídio à luz do direito internacional. *Ciência e Humanidades*, vol. VI, p. 47-76, 2015.

LISBOA, Marijane Vieira. Memória e Justiça nas transições políticas. *Ponto-e-Vírgula (PUCSP)*, vol. 15, p. 1-17, 2014.

LOUREIRO, Heitor. Genocídio armênio: uma introdução histórica. *Política Externa*, vol. 23, p. 1-20, 2015.

MEYER, Emilio Peluso Neder (org.). *Justiça de transição em perspectiva transnacional*. Belo

Horizonte: Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG, Secretaria da Rede Latino Americana de Justiça de Transição e Inicia Via, 2017.

MOITA, Luís (2015). Os Tribunais de opinião e o Tribunal Permanente dos Povos. *JANUS.NET: e-journal of International Relations*, vol. 6, num. 1, p. 33-55, 2015.

Museu Memorial Do Holocausto. Disponível em: <<http://migre.me/u4liz>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

NEIL, Claire. *Free Thinkers Are Dangerous! Millennial Counterculture and the Music of System of a Down*. Dissertação (Mestrado). Dalhousie University Halifax, Nova Scotia, Canadá. 2016. Disponível em:

<<http://migre.me/u4lj2>>. Acesso em: 09/06/2016.

OLIVEIRA, Amanda Muniz. “Faz o que tu queres pois é tudo da lei”: representações do direito no rock de Raul Seixas. 252 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio. 1948.

ORTIZ, Renato. Estudos culturais. Tempo soc., São Paulo , v. 16, n. 1, p. 119-127, June 2004. Disponível em: < <http://migre.me/rZpU0> >. Acesso em: 01 nov. 2015.

QUINALHA, Renan Honório. Justiça de Transição: contornos do conceito. 173 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Departamento de Filosofia e Teoria do Direito, Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo: 2012.

SITE OF A DOWN. Em entrevista para a ‘RollingStone’ Serj Tankian fala sobre o genocídio armênio, turnê e novo álbum. Disponível em: < <http://migre.me/u4kZK>>. Acesso em: 10 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Serj Tankian fala sobre o show do System of a Down na Armênia e critica Obama. Disponível em: <<http://migre.me/u4l0I>>. Acesso em: 10 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Serj Tankian fala sobre o System of a Down e histórias pessoais. Disponível em: < <http://migre.me/u4l1I>>. Acesso em: 10 de jun. 2016.

SYSTEM OF A DOWN. A.D.D. (American Dream Denial). In: Steal this album. Columbia Records, 2002.

\_\_\_\_\_. Aerials (contém a faixa oculta Arto). In: Toxicity. Columbia Records, 2001.

\_\_\_\_\_. B.Y.O.B.. In: Mesmerize. Columbia Records, 2005.

\_\_\_\_\_. Boom!. In: Steal this album. Columbia Records, 2002.

\_\_\_\_\_. Hypnotize. In: Hypnotize. Columbia Records, 2005.

\_\_\_\_\_. P.L.U.C.K. In: System of a Down. Columbia Records, 1998.

\_\_\_\_\_. Prision Song. In: Toxicity. Columbia Records, 2001.

TERNON, Yves. Les Arméniens: Histoire d’un génocide. Paris: Seuil, 1996.

TURNER, Graeme. British cultural studies: an introduction. New York: Routledge, 2005. Disponível em: <<http://migre.me/sIO0y> >. Acesso em: 06 dez. 2015.

## HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: AS HISTÓRIAS EM QUADRINHOS COMO OBJETO DE PESQUISA E ENSINO

José Carlos da Silva Cardozo \*

Quem não gosta de ouvir ou ler uma história? Independente de ela ser boa ou ruim (isso depende do gosto pessoal), a grande maioria das pessoas se encanta com narrativas (ficcionais ou não) que permitem adentrar num mundo novo ou nem tão novo assim. Se levarmos somente em conta a leitura, ficaríamos encantados (para não dizer surpresos) com as possibilidades que essa atividade trás ao nosso corpo e em especial as faculdades neurológicas que são estimuladas a serem mais ativas, potencializando o cérebro para atividades ligadas a compreensão e concentração, a memória e a consciência, ou seja, ler desenvolve o cérebro<sup>1</sup>.

Desde pequenas, as crianças são estimuladas pela linguagem visual que as formas possuem, assim como é fácil perceber os pais incentivarem seus pequenos a ouvirem e verem histórias, como as fábulas. Com o passar o tempo outros estímulos vão sendo empregues no/para o desenvolvimento das crianças, mas as histórias continuam presentes na vida dos pequenos por meio de desenhos autorais, ouvindo os “causos” dos mais velhos, situações que os amigos contam ou mesmo por meio de desenhos animados na televisão ou de histórias em quadrinhos, artes gráficas das mais diversas, enfim, as histórias (ficcionais ou não) transpassam a existência de quase todas as pessoas.

---

\* Doutor e Pós-Doutor em História. Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), atuando no curso de graduação em Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em História.

<sup>1</sup> DEHAENE, Stanislas. **Os neurônios da leitura**: como a ciência explica a nossa capacidade de ler. Porto Alegre: Penso, 2012.

Mas o que isso tem a haver com Relações Internacionais? Há muitas possibilidades de pesquisas que estão por detrás das “cortinas” das instituições e da sociedade de forma geral, “esperando” para serem vistas, problematizadas, organizadas, analisadas e explicadas pelos pesquisadores. E aqui neste texto estamos propondo fazer um recorte cirúrgico num produto da sociedade que remonta ao final do século XIX: as histórias em quadrinhos (HQs), em especial analisar as edições do Capitão América publicadas entre os anos de 2017 e 2018 e relacioná-las com a situação que os Estados Unidos da América (EUA) esteve e está vivendo atualmente.

Não é novidade entre os especialistas em Relações Internacionais e História que os EUA estão a “tatear” o cenário internacional no século XXI, buscando se recolocar no mesmo após o fim da Guerra Fria, diante do fracasso da política neoliberal e tentando se posicionar na nova realidade multipolar<sup>2</sup>. Mas então, partindo desse ponto, por que analisar os EUA por meio das HQs do Capitão América? Tencionando ainda mais o questionamento, por que se valer de histórias em quadrinhos para analisar e explicar um país? As HQs são instrumentos adequados para pesquisa?

Não é incomum verificar que, em se tratando de estudos formais (ou acadêmicos propriamente), as HQs são percebidas com certa desconfiança ou jocosidade por parte de vários profissionais (e mesmo do público em geral), sendo elas consideradas “coisas de crianças” que não deveriam de estar presentes em pesquisas ditas “sérias” ou mesmo em sala de aula, fazendo parte do cotidiano de ensino-aprendizagem dos educandos. Mas essa percepção vem se atualizando, principalmente com a ampliação dessa fonte de pesquisa pelas ciências da comunicação e dos estudos culturais, os quais possibilitaram que os meios de comunicação fossem analisados em suas especificidades e seus impactos na sociedade. E as HQs são um veículo de comunicação de massa.

---

<sup>2</sup> Para maiores informações, dentre outros autores, ver: VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O mundo pós-Guerra Fria: o globalização, terrorismo e multipolarização**. Porto Alegre: Século XXI, 2005. PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. HOBBSAWN, ERIC. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2015. STUENKEL, Oliver. **O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Waldomiro Vergueiro, um dos principais nomes na pesquisa em HQs no Brasil, fundador e coordenador do Observatório de Histórias em Quadrinhos da Universidade de São Paulo (USP) - principal centro de pesquisa e promoção de livros sobre a temática - nos diz que:

De certa maneira, entendeu-se que grande parte da resistência que existia em relação a elas [as HQs], principalmente por parte de pais e educadores, era desprovida de fundamento, sustentada muito mais em afirmações preconceituosas em relação a um meio sobre o qual, na realidade, se tinha muito pouco conhecimento. A partir daí, ficou mais fácil para as histórias em quadrinhos, tal como aconteceu com a literatura policial e a ficção científica, serem encaradas em sua especificidade narrativa, analisadas sob uma ótica própria e mais positiva (VERGUEIRO, 2018, p. 17).

Vergueiro (2018) nos explica que foi na década de 40, por meio de um psiquiatra alemão radicado nos EUA chamado Fredic Wertham<sup>3</sup>, que as histórias em quadrinhos começaram a ser vistas com desconfiança pela sociedade por colocarem em riscos as crianças e adolescentes, os tornando sujeitos de comportamento desviante; as HQs eram um risco a sociedade. Como consequência dessa campanha moralizadora que teve grande número de adeptos ao redor do mundo, muitas editoras foram fechadas e uma política de controle social foi instituída, sem mencionar que isso “fez com que qualquer discussão sobre o valor estético e pedagógico das HQs fosse descartada nos meios intelectuais, e as raras tentativas acadêmicas de dar algum estatuto de arte aos quadrinhos logo seriam encaradas como absurdas e disparatadas” (VERGUEIRO, 2018, p. 13).

Situação que mudaria de forma muito lenta a partir da década de 70, quando, primeiramente na Europa, foi se ultrapassando o imaginário de que as histórias em quadrinhos afastavam as crianças e os jovens de “objetivos mais nobres” ou “leituras mais sérias” para

---

<sup>3</sup> Ele era psiquiatra-chefe do maior hospital de New York - Bellevue Hospital - e na época um médico que tinha ótima reputação entre os setores conservadores da sociedade; é considerado o “pai” da insinuação de que Batman e Robin eram homossexuais. Em seu livro, esteio dos insuflados debates contra as HQs, intitulado *Seduction of the innocent*, afirmou, com base nos registros extraídos de sua clínica psiquiátrica, que adolescentes e jovens estavam sendo encaminhados para a delinquência, a homossexualidade e tendências fascistas por causa das histórias em quadrinhos.

serem percebidas como apoio aos temas escolares de forma lúdica, inicialmente na forma de ilustrar algum conteúdo, atualmente, como podemos perceber, fazendo parte de estudos - como objeto próprio - em centros de pesquisa de excelência. Igualmente é digno de registro que no Brasil as HQs também são estimuladas a serem utilizadas na produção de material didático e na prática docente, ações respaldadas pela LDB<sup>4</sup> e pelos PCNs<sup>5</sup>.

Dessa forma, a passos largos, os pesquisadores e as instituições estão superando essas desconfiças iniciais nas HQs e as colocando como fonte de pesquisa e objeto de análise de uma gama de problemáticas e áreas do conhecimento. O nosso convite, nesse momento, é pensarmos a sociedade estadunidense por meio das histórias em quadrinhos do Capitão América (as que estaremos nos debruçando foram as publicadas originalmente entre os anos de 2017 e 2018) e como elas refletem a sociedade e a política nesse período.

Mas há espaço para esse tipo de colocação nas Relações Internacionais? Não estaríamos nos afastando de problemas mais emergentes no cenário nacional ou internacional desse país e isso, conseqüentemente, não necessitaria de outra fonte de pesquisa? Com Renouvin (1994), Duroselle (2000) e outros, o campo de estudo da História das Relações Internacionais foi grandemente alargado quando se avançou de enfoques da chamada “história diplomática”, baseada na documentação oficial (tratados) das grandes potências e dos impérios ou mesmo quando assentada em grandes figuras do estado (agentes públicos estatais), para uma análise que incluísse a dimensão social nas e das relações internacionais, possibilitando vislumbrar a diversidade de fatores e a interdependência de variáveis sociais, permitindo a complexificação dos processos políticos, econômicos e sociais internos e externos de um estado.

Dessa forma, e por tudo que estamos afirmando, as HQs são objeto legítimo de análise e merecem atenção dos pesquisadores em relações internacionais. Ao reforçar nossa posição sobre a fonte de estudo, é igualmente oportuno dizer que nossos argumentos teóricos

---

<sup>4</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

<sup>5</sup> Parâmetros Curriculares Nacionais que são as diretrizes elaboradas para orientar os educadores por meio da normatização de alguns aspectos fundamentais de cada disciplina.

estão embasados na concepção realista<sup>6</sup> das relações internacionais e no uso do *soft power*<sup>7</sup> ao *inverso*, ou seja, por meio das HQs do Capitão América (material de circulação e consumo cultural em massa, tanto em nível local quanto internacional) será questionada justamente a capacidade dos EUA de transparecer sua política interna e ao mesmo tempo influenciar os outros Estados (ou indivíduos) a fazerem (ou aceitarem) o que se quer por meio da cultura ou da ideologia, da atração e persuasão, enfim, aceitarem e apoiarem suas decisões. Por meio das HQs se verá que o discurso externo é muitas vezes diferente do praticado internamente.

Antes disso, cabe percebermos quem é o Capitão América e a sua singularidade na cultura dos EUA.

## 1 A “América” ao longo dos tempos

Capitão América, ou Steve Rogers, foi criado no ano de 1941 por Joe Simon (Joseph Henry Simon) e Jack Kirby (pseudônimo de Jacob Kurtzberg) durante a II Guerra Mundial (antes da entrada oficial do EUA no combate) e lançado em Março de 1941 numa HQ homônima pela editora Timely Comics, empresa que 20 anos depois seria a editora Marvel Comics<sup>8</sup>, a qual detém os atuais direitos de publicação da HQ, sendo comercializado na época pelo valor de 10 centavos de dólar. É interessante salientar duas curiosidades: que o nome inicial do título seria *Super American*, mas Simon (roteiro)

---

<sup>6</sup> Por meio dessa perspectiva, se percebe o Estado como ator unitário e racional, cercado por uma estrutura de permanente conflito e num sistema anárquico, ainda nesse modelo de interpretação das relações internacionais, verificasse que a ausência de uma força supranacional, capaz de conter os agentes individuais (estados), deixa uma lacuna que limita a possibilidade de que esses agentes obtenham a assistência de um terceiro para dirimirem seus litígios. Sendo assim, em razão do “egoísmo” dos estados e da “anarquia” internacional, o poder (coercitivo) é revestido em função central nas relações internacionais, distanciando a cooperação interestatal e privilegiando os fenômenos de dominação e exploração.

<sup>7</sup> Para maiores informações obre o conceito de soft power, recomendamos ver: NYE, Joseph S. **Bound to lead: the changing nature of american power.** New York: Basic Books, 1990; NYE, Joseph. **Soft power: the means to success in world politics.** New York: Public Affairs, 2004.

<sup>8</sup> Antes de ser rebatizada em definitivo em 1961, a editora Timely (fundada em 1939), nos anos 50, tinha adotado o nome Atlas Comics. Ver: HOWE, Sean. **Marvel Comics: a história secreta.** São Paulo: LeYa, 2013.

optou pelo nome atual e que Kirby (arte) era norte-americano de ascendência austríaca-judaica. Essas informações poderiam soar despreziosas, mas elas ajudam a depreender que se tratava de um projeto maior de valorização do estadunidense, bem como reforçam a capacidade do país de derrotar (como já o fizera na I Guerra Mundial) o estado alemão, assim, esses dados somados em destaque a última informação sobre Kirby, permitem aventar haver “fortes razões pessoais para criar um herói que lutava contra o nazismo, cujo anti-semitismo era notório” (VILELA, 2018, p. 113), sendo a imagem da capa da edição de estréia um soco dado pelo herói no então líder da Alemanha Adolf Hitler (Imagem 1).

**Imagem 1** – *Captain America*, número 1, de Março de 1941.



Fonte – Marvel Comics.

É significativo o “convite” que a HQ trazia contra o isolacionismo dos EUA na política internacional (Tradição de Washington), pois o personagem título da revista tinha em sua alcunha o nome do país (na verdade do continente), sua roupa era a própria estilização da bandeira nacional dos EUA e sua única arma um escudo (que poderia demonstrar o caráter pacífico de suas

intenções – a proteção). Hitler aparece unicamente na capa, não há sua presença na história em si, mesmo assim, a mensagem que a arte transmite é suficiente, um herói estadunidense (imaginário) invadindo o quartel general (altamente protegido - simbolizado pela quantidade de pessoas armadas e tiros), dando um “super” soco no líder real da nação que estava planejando (o mapa sobre a mesa indica isso) e promovendo (as imagens no vídeo ao fundo da sala apontam nessa direção) um dos maiores conflitos do mundo vistos até então. É significativo que após o primeiro número, as edições seguintes (mensais) começam a vender na casa dos “milhões” de exemplares (HOWE, 2013).

A Tradição de Washington, fundada na postura do primeiro presidente do país, é sustentada em duas proposituras seguidas ao longo dos anos para o exercício do poder nacional:

[...] o isolacionismo, que pressupõem um claro distanciamento do mundo, preservando o país [...] e a do internacionalismo unilateral, recorrente nas relações internacionais. O unilateralismo permite garantir ao país maior margem de manobra e liberdade, guiando-se somente por seu interesse nacional. Os norte-americanos não deixarão de agir no mundo, mas o farão somente de forma tática, em alianças não permanentes e em situações e clara necessidade (PECEQUILO, 2012, p. 3).

A postura do presidente Woodrow Wilson (1913-1921), conhecida como Idealismo Wilsoniano, buscou superar essa tradição frente aos acontecimentos ocorridos na Grande Guerra (1914-1918) - como era então chamada a I Guerra Mundial, pois não se imaginava que haveria outra - em que se almejou uma maior participação dos EUA na política internacional por meio da sua proposta de uma organização supranacional que pudesse congregiar as nações e organizações internacionais e nela serem tratados os temas pertinentes para fortalecer as relações diplomáticas e de cooperação, tudo isso com o objetivo de serem evitados os conflitos armados; por meio de suas ações nascia a Liga das Nações:

A Liga das Nações, embrião das Nações Unidas, seria composta por todos os Estados do sistema internacional, defendendo a segurança coletiva. [...], a autodeterminação dos povos visava garantir o direito de

autogoverno de grupos sociais que possuíssem uma identidade cultural, étnica e religiosa comum que os qualificasse a reivindicar a soberania. A visão de Wilson quebrava paradigmas de não engajamento e distanciamento norte-americano do mundo, prevendo uma participação ativa e permanente nos assuntos internacionais, que lança as bases do internacionalismo multilateral (PECEQUILO, 2012, p. 4).

Contudo, o Congresso Nacional não autorizou a entrada do país na organização por justamente romper com a política externa adotada até então, somando a isso, na década de 20, o país foi o epicentro da Grande Depressão de 1929, situações que fortaleceram a ideia de isolamento e o unilateralismo.

Essa perspectiva somente começaria a mudar após a entrada do país na II Guerra Mundial (1939-1945), especialmente com o ataque a base naval havaiana de Pearl Harbor, ocorrida no dia 07 de dezembro de 1941; quatro meses depois do ataque a capa da HQ do Capitão América (Imagem 2) recupera o enfrentamento com outro personagem real, o general do exército japonês Hideki Tojo, agora acrescida de uma frase da boca do Capitão América: “Você começou isso! Agora, nós iremos terminar!”. Esta frase não é algo casual, mas representou o pensamento da sociedade estadunidense de então: não queríamos participar, mas fomos forçados a isso.

**Imagem 2** – *Captain America* número 13, Abril de 1942.



Fonte – Marvel Comics.

Frente a essa quantidade de referências ao patriotismo estadunidense, não é estranho verificar que o próprio governo dos EUA comprou várias edições da revista do Capitão América (por isso das vendas estratosféricas das primeiras edições da revista) para distribuir no *front* para seus soldados ou mesmo usou o rosto do Capitão América para motivar outros a se juntarem as forças armadas do país (HOWE, 2013).

<p><b>Imagem 3 – Captain America</b> número 13, Abril de 1942, p.56</p>	<p><b>Imagem 4 – Captain America</b> número 17, Agosto de 1942, p.67.</p>
<p>PAGE 56 CAPTAIN AMERICA</p> <p><b>SENTINELS OF LIBERTY SECRET CLUB NEWS</b></p> <p>REMEMBER PEARL HARBOR</p> <p><b>HELLO SENTINELS!</b></p> <p><b>MESSAGE FROM CAPTAIN AMERICA</b></p> <p><b>WE MEET</b> each other again this month with a grim purpose and determination! Now, more than ever before, does the word "America" bring to our hearts a stir of pride and a feeling of intense dignity!</p> <p>No longer is the word "Liberty" just a mere word—now it is a cherished ideal for which all true Americans must fight valiantly, knowing full well that theirs is the cause of justice and righteousness!</p> <p>And so, my message to Sentinels and to every American and lover of freedom is: <b>REMEMBER PEARL HARBOR! KEEP 'EM ROLLING, FLYING, AND PUNCHING, AMERICA!</b></p> <p><b>HI PALS!</b></p> <p><b>BUCKY'S COLUMN</b></p> <p><b>WELL</b>, guys, we're in the war all right! Of course we're going to like the war out of the diaphragm! But I know that lots of you kids who are about my age are wondering what you can do to help our nation! Here's what we can all do—and what we <b>WILL</b> all do, by golly!—</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. We're gonna buy all the United States Defense Stamps we can! These stamps will pay for the weapons with which our army, navy, 'n air force are gonna lick our enemies!</li> <li>2. We're gonna give the Red Cross all the money and support we can because of the swell work they're doing for our wounded soldiers!</li> <li>3. We're gonna pitch in and <b>CHEER</b> and give our country and our leaders all the support they deserve! Remember, our most important task is to <b>KEEP SMILING!</b></li> </ol> <p><b>AMERICA ALWAYS!</b></p> <p>Code passwords for this month— 1. WQYN KINCOR! 2. YAGRUV YCAYOP</p>	<p>TIMELY COMICS</p> <p><b>SENTINELS OF LIBERTY SECRET CLUB NEWS</b></p> <p><b>A WORD FROM CAPTAIN AMERICA...</b></p> <p><b>AMERICAN</b> youth stands today as the Shock Troops of the Home Front! Your country needs your enthusiasm and energy... and your cooperation in all things. I am happy to see so many of you keeping up with the exciting events in my life and Bucky's as we fight the enemies of our Democracy... Feeling that you are with us every smashing step of the way makes us feel good—strong! We'll be looking for you on our next round of adventures.</p> <p><b>HI PALS!</b></p> <p><b>BUCKY says:</b></p> <p>Ya-Hoo, Pal! Right now I'm plumb tuckered from chasing SUB-EARTHMEN, and smashing DOOM-MACHINES with Cap! But I feel good—a couple jobs well done, y'know. Now look, Sentinels—here's a super-secret for you club members. Next issue Cap and I tangle with a mite-high Jap cannon, and also save a troop convoy in the tropical Pacific, and do a few other hair-raising jobs. It'll be fun knowing you're with us again!</p> <p>Now here are your code passwords for this month:</p> <p>To enter club-room—MQZ AYRPKYCC To leave club-room—GIMKN XZ, WPNVNYZ</p>
<p>Fonte – Marvel Comics.</p>	<p>Fonte – Marvel Comics.</p>

É significativo perceber que dentro das próprias edições da HQ havia menções a importância de não esquecer o que fez o país entrar no conflito (Imagem 3) e, tal qual a postura do o emblemático “Tio Sam”, em determinado trecho do texto da Imagem 4 o Capitão América diz: “Sentir que você está conosco a cada passo do caminho nos faz sentir bem - fortes!”, ou seja, o apoio interno era tão importante quanto as ações que as forças armadas estavam fazendo.

Com essa pequena incursão sobre alguns detalhes pontuais das primeiras edições da HQ do Capitão América já foi possível deixar claro seu envolvimento efetivo, enquanto personagem e até mediador político-social, na vida pública dos EUA na década de 40.

Quando acabou o conflito (1945), o Capitão América e seu fiel parceiro Bucky retornam para os EUA, mas sem um inimigo, digamos, a altura do combatente militar, que conseguisse chamar a atenção do leitor, o herói foi colocado para enfrentar a criminalidade corriqueira, situação que mudaria com a política de senador Joseph McCarthy de caça dos comunistas no país (atuando contra traidores, espões e propriamente comunistas), mas as histórias não cativavam mais os leitores e a revista foi cancelada no número 75 (de fevereiro de 1950) pela editora Timely Comics e revivido pela editora Atlas Comics (segundo nome adotado pela editora) no ano de 1954, mas com duração curta de apenas 3 edições.

Somente 10 anos depois (1964) é que o Capitão América voltaria a aparecer nas HQs, agora na editora Marvel Comics pelas mãos do roteirista Stan Lee (Stanley Martin Lieber) e novamente pelas mãos do artista Jack Kirby, fazendo parte de um grupo de heróis chamados Vingadores (Imagem 5). O roteirista Lee explicou a ausência do herói nos últimos 10 anos pelo fato de que ele havia sofrido um acidente, ficando congelado desde o período do fim da II Guerra Mundial (afirmou que o caçador de comunistas era outro personagem - William Burnside - que gostava do Capitão, o qual se vestiu como tal para enfrentar os comunistas, mas não era o verdadeiro Capitão América Steve Rogers) e que agora estava vivo na edição número 4 da revista.

**Imagem 5** – Capa de *The Avengers*, número 4, Março de 1964.



Fonte – Marvel Comics.

Catorze anos após o retorno do Capitão América, ele voltava a ser publicado numa HQ com título próprio, Capitão América número 100, de abril de 1968. Depois de dezessete edições, é introduzido um novo parceiro para o Capitão América, pois seu antigo escudeiro Bucky – acreditava-se – havia morrido no conflito mundial: Sam Wilson, personagem negro e um dos primeiros heróis afro-americanos das HQs (Imagem 6). Nas edições seguintes as questões raciais começam (de forma breve) a serem discutidas nas histórias, saindo um pouco das histórias de aventura fantasiosas para situações mais reais.

**Imagem 6** – *Captain America* número 117, de Setembro de 1969.



Fonte – Marvel Comics.

Muito por trás da mitologia da história do Capitão América consiste em percebê-lo como um homem “fora do seu tempo” devido ao período em que esteve congelado (vinte e dois anos), acreditando ainda ser um militar, lutando contra regimes antidemocráticos e defensor das instituições de seu país. Contudo, quando o roteirista Steve Englehart teve uma ideia original e surpreendente para tentar salvar o título que estava em baixa (de um personagem que representava um oficial do exército, que vestia a bandeira dos EUA como uniforme e que defendia a todo custo os “interesses” do país) já não comungava com a situação em o próprio país estava imerso, em finais dos anos 60 e início dos 70, quando o sentimento

antiguerra provocados pela Guerra do Vietnã estava extrapolando o ambiente íntimo para ganhar as ruas.

O roteirista cria um arco no qual o próprio personagem - ao final - desiste de ser o Capitão América. Inicialmente, o personagem é submerso numa conspiração que tinha por objetivo macular sua reputação na opinião pública estadunidense, mas, ao empreender uma investigação, descobre um enredo maior que envolvia corrupção dentro do próprio governo dos EUA orquestrada por uma organização chamada Império Secreto. Na conclusão do arco, o Capitão América luta com os membros dessa organização (retratados com longos mantos e capuzes pretos e nomeados por números) e o final da história se desenvolve na Casa Branca, quando o herói avista o número 1 da organização – o líder – e o persegue até o Salão Oval, local onde consegue encurralar o inimigo e, ao retirar o capuz do rosto dele, o Capitão América descobre que o líder do Império Secreto era juntamente um político (pela expressão no rosto do Capitão, o local e a reação final, pode se sugerir que se tratava do próprio presente dos EUA - Imagem 7).

**Imagem 7** – *Captain America and Falcon* número 175, de de Julho de 1974, p.19.



Fonte – Marvel Comics.

Novamente, um roteirista do Capitão América volta a relacionar ele com questões políticas reais de sua época, pois nesse período podemos ver o caso Watergate em tela, na qual o presidente Richard Nixon (1969-1974) teve que optar pela renúncia ao invés de sofrer um processo de impeachment. Na edição seguinte o herói deixa o uniforme (Imagem 8) e inicia uma jornada de autoconhecimento (de certa forma assim como o povo estadunidense que não confiava mais no próprio governo e nas autoridades), sete edições posteriores, Steve Rogers volta a vestir o uniforme do Capitão América, não para ser identificado com um governo ou com uma instituição, mas com o “sonho americano” na edição 183 de Março de 1975 (Imagem 9).

**Imagem 8** – *Captain America and Falcon*, número 176, de agosto de 1974



Fonte – Marvel Comics.

**Imagem 9** – *Captain America and Falcon*, número 183, de Março de 1975, p.19.



Fonte – Marvel Comics.

Não é estranho, então, perceber que as maiores tiragem das HQs do Capitão América foram justamente aquelas em que os roteiristas buscaram inspiração na realidade para seus enredos criativos. Agora,

dando um salto sobre os anos 80, 90 e 2000 (não desconhecendo que há muitos outros enredos oportunos para serem analisados e que podem potencializar a compreensão da História das Relações Internacionais), queremos avançando sobre esses períodos para estudar questões mais presentes e justamente para proporcionar aos pesquisadores de História das Relações Internacionais as possibilidades de problemas e análises que podem ser realizadas por meio das HQs.

## 2 Uma “nova América”

A década de 2010 foram anos agitados na Marvel, pois no ano de 2012 foi lançado um projeto de reestruturação dos personagens da editora e zerada a numeração dos títulos até aquele momento. Essa iniciativa recebeu o nome de Marvel Now, no Brasil foi batizada de Nova Marvel e o título do Capitão América foi reiniciado (Imagem 10).

**Imagem 10** – *Capitão América e Gavião Arqueiro* número 1, de Outubro de 2013.



Fonte – Marvel Comics.

No final dessa série (em fevereiro de 2017 no Brasil), o Capitão América passa por uma situação nova, perde o soro do supersoldado (que era o que lhe mantinha jovem e forte) e Steve Rogers acaba por

perder sua “eterna” vitalidade e poder e recebe em seu corpo – rapidamente – o peso dos anos. Sem condições para desempenhar seu papel como Capitão América, entrega seu escudo para Sam Wilson, o Falcão, e o ajuda como uma espécie de mentor para o novo Capitão<sup>9</sup>.

Já no mês seguinte a Marvel lançava a segunda fase de seu projeto editorial, intitulada All-New Marvel Now (no Brasil recebeu o nome de Totalmente Nova Marvel), agora não só reiniciando a numeração novamente, mas apresentando novos indivíduos que assumiam o manto de um herói clássico: Coração de Ferro, Riri Williams, passa a usar a armadura do outrora Homem de Ferro e Jane Foster assume o martelo e se torna a nova Thor.

Nos EUA, a revista do Capitão América ganha um subtítulo: Sam Wilson (publicada em dezembro de 2015), no Brasil a publicação antes dividida com o personagem Gavião Arqueiro, ganha título próprio: Capitão América (publicada em março de 2017 - Imagem 11).

**Imagem 11** – *Capitão América*, número 1.



**Fonte** – Marvel Comics.

---

<sup>9</sup> Como já vimos, não seria a primeira vez que o escudo e o uniforme do Capitão América seriam utilizados por outra pessoa que não Steve Rogers. Além de William Burnside e Sam Wilson, James “Burky” Barnes (que se imagina estar morto) também o vestiu. Sobre este último e toda a responsabilidade que sobreveio ao primeiro parceiro de Steve Rogers, recomendamos ver: BRUBAKER, Ed. **Capitão América: a flecha do tempo**. Barueri/SP: Panini Books, 2015.

Essa nova fase do Capitão América ficou a cargo do roteirista Nick Spencer e esse conduziu o personagem para situações muito mais próximas aos debates que os EUA estavam vivenciando nos últimos anos, como questões relacionadas à segregação racial e a política migratória.

Logo da edição de estréia, Sam Wilson, um afro-americano, é confrontado com sua ação de se posicionar sobre as fissuras e disputas que permaneciam dentro da sociedade estadunidense (não atuando mais como Steve Rogers para a agência secreta do governo chamada SHIELD), falando publicamente sobre questões envolvendo os homossexuais (participa de uma passeata gay), imigrantes e questões raciais; pois bem, o mesmo foi censurado, criticado e até mesmo foi alvo de campanha para que devolvesse o escudo do Capitão América, pois, como uma aeromoça lhe disse “com certeza, você não é meu Capitão América”.

Ainda nessa edição, o herói está num avião indo para o estado do Arizona (fronteira com o México) para procurar o neto latino de uma senhora chamado Joaquim, jovem que atuava como “samaritano” colocando ao longo do caminho água, comida e remédios para os que estavam realizando a travessia para os EUA, e que naquele momento estava desaparecido e em risco por causa dos Filhos da Serpente, supremacistas anti-imigração e racistas. Assim, na primeira edição da HQ foi colocada em tela a questão da imigração para os EUA.

Não é aleatória a escolha do local que o roteirista fez para a primeira missão do embaixador, pois justamente nesse estado, em 29 de julho de 2010, entrou em vigor a lei de imigração, a qual autorizava a polícia a interrogar todo e qualquer imigrante sobre sua situação legal nos EUA<sup>10</sup>.

Este senso de consciência social do personagem é imposto pelo roteirista Nick Spencer de forma cabal ao longo do título, pois a cada mês surge um tema da atualidade estadunidense que afronta Sam Wilson e o faz tomar uma posição sobre o mesmo, sendo significativo perceber a avaliação popular dessas ações que são

---

<sup>10</sup> G1. **Arizona enfrenta boicote por causa de lei de imigração.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/04/arizona-enfrenta-boicote-por-causa-de-lei-de-imigracao.html>>. Acesso em 20/02/2020.

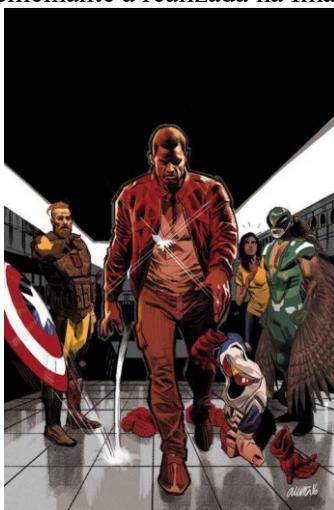
magistralmente apresentadas pelo roteirista quando o personagem utiliza suas redes sociais (uma excelente estratégia para que o leitor consiga imaginar a pressão da opinião pública sobre o herói).

Contudo, os problemas (atuais) do herói só estavam crescendo, com uma baixa popularidade e nas redes sociais crescendo as mensagens de “Devolva o escudo” e “Você não é meu capitão”, o Capitão América nas edições seguintes foi colocado diante de uma iniciativa privada de segurança chamada de Americops, que contava com apoio legal e social de políticos e da mídia. As áreas que o empreendimento utilizou para realizar suas atividades iniciais de segurança foram bairros cuja população é majoritariamente negra e esses utilizavam de violência gratuita contra a população; as ações chamam a atenção de um conhecido de Sam Wilson - Rage -, um ativista contra o racismo.

O Capitão América foi confrontado várias vezes pelos Americops, mas não se posicionou contra ou a favor de seus atos, entrando num dilema enquanto afro-americano por um lado e como herói que veste o manto do país por outro. Mas essa indefinição teve um fim quando Rage foi preso por um mal entendido, espancado na rua pelos Americops e na prisão por criminosos que ele colocou lá, essa última agressão o deixou em coma. A nova situação fez Sam Wilson repensar seu papel como Capitão América e o levou a abandonar o escudo (Imagem 12), não sem antes afirmar numa *live* para o país que:

“[...] se é para vestir a bandeira, é preciso acreditar nela completa e integralmente. É para acreditar que você está representando o certo e o bom. Eu amo meu país... mas não posso endossar o que estou vendo agora. Não quando um jovem herói negro jaz numa cama de hospital, gravemente ferido, por causa de um sistema que não pratica o jogo limpo que prega” (SPENCER, 2018, p.19).

**Imagem 12** – Contracapa de *Capitão América*, número 17, de Julho de 2018. Arte semelhante à realizada na Imagem 8, de 1974.



**Fonte** – Marvel Comics.

Não são novas as tensões raciais nos EUA, as agressões de policiais contra negros, por exemplo, levou ao movimento Black lives matter (Vidas negras importam)<sup>11</sup>, mas também a marcha de cunho racista de Charlottesville<sup>12</sup>. Segundo o portal de

---

<sup>11</sup> Esse movimento começou no ano de 2013 como um movimento virtual utilizando a *hashtag* #BlackLivesMatter após a absolvição - de todas as acusações - de George Zimmerman pela morte a tiros do adolescente afro-americano Trayvon Martin. O movimento ganhou notoriedade a partir das várias manifestações de ruas devido à morte. Após essa ação, muitas outras tiveram seguimento, como no ano seguinte após a morte de mais dois afro-americanos em circunstâncias semelhantes. Sobre o movimento, ver: **Black lives matter**. Disponível: <<https://blacklivesmatter.com/>>. Acesso em 20/01/2020.

<sup>12</sup> Nesta cidade (do estado sulino da Virgínia) foi organizada uma manifestação (marcha intitulada “Unir a Direita”) pela extrema-direita devido a planos da administração da cidade de remover a estátua de Robert Lee, que foi um general do exército confederado, o qual os extremistas reivindicavam como um dos símbolos do poder branco, Lee lutou pela manutenção da escravidão no país. Nessa manifestação houve o enfrentamento de supremacistas brancos com adeptos de grupo anti-racismo. O saldo foi várias pessoas feridas e uma morte devido ao atropelamento de um grupo de pessoas que era contra a manifestação. Para mais informações sobre o ocorrido noticiado na imprensa, recomendamos ver: BBC. **Charlottesville**: supremacistas brancos e grupos antirracismo entram em confronto. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40913908>>. Acesso em: 20/01/2020.

monitoramento da violência policial nos EUA<sup>13</sup>, a polícia matou no ano de 2019 1.099 pessoas, desse número 24% dos mortos são negros, muito embora os afro-americanos representem apenas 13% da população estadunidense.

Frente a essa situação estrutural, o roteiro de Nick Spencer e a arte de Daniel Acuña são por demais relevantes como objeto de denúncia mundial (um *soft power* ao *inverso*) sobre as situações que os EUA estão – historicamente – passando e sem previsão de superar. Por mais que o país se veja e se apresente ao mundo como um baluarte dos direitos humanos, se perceba como *beacon of mankind* (farol da humanidade) e até o herói embandeirado tenha a alcunha de “Sentinela da Liberdade”, é difícil não se questionar ao ver e ler essas páginas das HQs e recordar dessas situações reais vivenciadas pelo país.

Por 20 edições (aqui no Brasil), Spencer apresentou ao leitor uma significativa contribuição sobre a construção desse “novo” Capitão América, com profundidade pouco vista nas HQs do Capitão América, entrelaçando temáticas relacionadas a imigração, questões raciais, homossexualismo e violência policial.

Essas ações já apresentam uma crítica sobre a política xenofóbica que no passado deu o tom da sociedade estadunidense, mas que ainda continua vivo, pois não podemos esquecer que no ano de lançamento do título nos EUA o presidente era um afro-americano Barack Obama (2009-2017) que, dentre outras ações, tinha assinado o Affordable Care Act<sup>14</sup> (que foi uma lei para o governo regular os preços dos planos de saúde e que expandia os planos de seguros públicos e privados para uma maior parcela da população) e a lei que revogou a política *don't ask, don't tell*, que proibia homossexuais assumidos de servirem nas forças armadas do país<sup>15</sup>, medidas questionadas, principalmente para a extrema-direita.

---

<sup>13</sup> **Mapping police violence.** Disponível em: <<https://mappingpoliceviolence.org/>>. Acesso em: 20/01/2020.

<sup>14</sup> Sobre os prós e contra dessa política, recomendamos ver: **The pros and cons of obamacare.** Disponível em: <<https://www.healthline.com/health/consumer-healthcare-guide/pros-and-cons-obamacare#cons>>. Acesso em: 20/01/2020.

<sup>15</sup> HULSE, Carl. Senate repeals ban against openly gay military personnel. **The New York Times.** Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2010/12/19/us/politics/19cong.html>>. Acesso em 20/01/2020.

Em maio de 2016, temos o retorno de Steve Rogers a sua forma jovem e a publicação de duas revistas do Capitão América, diferenciadas nos EUA pelo subtítulo: Sam Wilson e Steve Rogers, no Brasil as revistas foram publicadas no mesmo título (Imagem 13). Nas edições do capitão Sam Wilson, foi dada visibilidade para heróis pertencentes às minorias sociais como Misty Knight, uma mulher afro-americana, e o novo Falcão, um jovem latino-americano de nome Joaquin (o rapaz da primeira história de Sam Wilson como Capitão América).

**Imagem 13** – *Capitão América*, número 7, de Setembro de 2017.



Fonte – Marvel Comics.

Habilmente, Nick Spencer retrata, agora em dois títulos, a crescente onda de caráter fascista que os diferentes setores sociais dos EUA estavam vivenciando (transparecendo nas postagens em redes sociais, passando pelos programas de televisão até as estruturas políticas). Se nos lembramos, as histórias do roteirista começam a ser publicadas nos últimos meses do governo Obama (primeira edição em dezembro de 2015) e se concluem após a eleição presidencial de Donald Trump, que se elege com uma plataforma que defendia, entre outras posturas, a construção de um muro na

fronteira dos EUA com a México para evitar a migração ilegal para o país, além de posições contrárias a alguma restrição ao armamento da população, a união homoafetiva e a negação da violência de policiais contra negros<sup>16</sup>.

Ainda mais, o roteiro de Spencer se aprofunda nos entremeios da realidade quando o Capitão América original, que deveria de ser um “Arauto da Liberdade” (como também é descrito nas HQs), o *beacon of mankind* e representar todo o virtuosismo que a nação estadunidense deseja ser, se revelou como um agente secreto da Hydra (Imagem 14), uma organização nazista, sendo ele o líder supremo dessa organização que acaba por impor um regime ditatorial ao país, revestido de caráter democrático, mas que defendia interesses próprios de seus apoiadores (fazendo Sam Wilson retomar o uniforme e lutar contra seu mentor). Infelizmente, pela limitação imposta para este texto, teremos que analisar essa nova fase do Capitão América Steve Rogers em outra oportunidade.

**Imagem 14** – *Capitão América* número 7, de Setembro de 2017, p.46.



Fonte: Marvel Comics.

---

<sup>16</sup> BBC. **O que pensa Trump:** 30 propostas e declarações polêmicas do presidente eleito dos EUA. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37921156>>. Acesso de 20/01/2020/

## Últimas palavras

As Histórias em Quadrinhos podem ser muito mais úteis do que simples leituras de entretenimento, nelas podemos ver, analisar e problematizar questões políticas, econômicas e sociais. O campo de atuação do pesquisador em História das Relações Internacionais deve ser alargado para esse tipo de fonte e perceber nela possibilidades reais de pesquisa e ensino, despertando não só nos jovens o interesse por temas ligados as relações internacionais, mas também se valer propriamente dessa fonte como objeto de investigação para compreender como a produção cultural está a perceber e representar a vida cotidiana nas páginas das HQs - um produto de consumo de massa e vendido mundialmente. As HQs do Capitão América são repletas de histórias que podem ser descritas e analisadas, pois ele não é um personagem ultrapassado ou mesmo que apresenta características unilaterais, mas um personagem cada vez mais vivo e, por meio de seus roteiristas e artistas, participante de eventos - direta ou indiretamente - reais. Com o presente texto, damos início ao nosso novo programa de pesquisa que se constitui em problematizar as mais variadas HQs na compreensão da História das Relações Internacionais. Aqui, tivemos a oportunidade de analisar um pequeno fragmento de histórias que foram publicadas nas HQs do Capitão América, entre os anos de 2017 e 2018 (perfazendo 20 edições), as quais apresentavam e discutiam questões da própria sociedade estadunidense, histórias que romperam as fronteiras nacionais e ganharam o mundo.

## Referências

- BRUBAKER, Ed. Capitão América: a flecha do tempo. Barueri/SP: Panini Books, 2015.
- DEHAENE, Stanislas. Os neurônios da leitura: como a ciência explica a nossa capacidade de ler. Porto Alegre: Penso, 2012.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais. Brasília: Edunb, 2000.
- HOBSBAWN, ERIC. Globalização, democracia e terrorismo. São Paulo: Cia. das Letras, 2015.

- HOWE, Sean. *Marvel Comics: a história secreta*. São Paulo: LeYa, 2013.
- NYE, Joseph S. *Bound to lead: the changing nature of american power*. New York: Basic Books, 1990.
- NYE, Joseph. *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- RENOUVIN, Pierre (Org.). *Histoire des relations internationales*. (3 tomos). Paris: Hachette, 1994.
- SPENCER, Nick. *Capitão América número 17*. São Paulo: Panini, 2018.
- STUENKEL, Oliver. *O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- VERGUEIRO, Waldomiro. *Uso das HQs no ensino*. In: BARBOSA, Alexandre. et al (Orgs.). *Como usar as histórias em quadrinhos na sala de aula*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2018.
- VILELA, Túlio. *Os quadrinhos na aula de história*. BARBOSA, Alexandre. et al (Orgs.). *Como usar as histórias em quadrinhos na sala de aula*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2018.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *O mundo pós-Guerra Fria: o globalização, terrorismo e multipolarização*. Porto Alegre: Século XXI, 2005.

# ESTADO E CULTURA POLÍTICA

Hemerson Luiz Pase\*  
Ana Paula Dupuy Patella\*\*

## Introdução

As dimensões subjetivas dos fenômenos políticos consideradas para explicar questões relacionadas a estabilidade e consolidação institucional da democracia inserem-se na teoria da cultura política, cuja abordagem afirma que as crenças, normas, valores e atitudes constituem disposições a cerca da política e, por sua vez, influem no coportamento político. Essa abordagem estimulou cientistas políticos a relacionarem a cultura política ao regime democrático.

Nesse sentido, a história da América Latina revela o desencontro de duas civilizações e culturas onde os descobridores, impulsionam um processo de conquista, exploração e exclusão em relação à população indígena e, também, em relação ao território, cuja ocupação estava vinculada diretamente à possibilidade de criar, garantir ou ampliar ganhos econômicos de forma bastante concentrada o que foi viabilizado por uma estrutura política específica, baseado num Estado autoritário.

O objetivo deste texto é discutir a relação entre a ação do Estado e a cultura política. A hipótese discutida aqui afirma que no caso do Brasil e América Latina a ocupação territorial e econômica bem como a constituição da sociedade e do sistema político origina uma cultura política de subserviência que, por sua vez, desestimula a participação cidadã no sistema político demandando suas

---

\* Doutor Em Ciência Política. Professor do Curso de Graduação em Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande. E-mail: hemerson.pase@gmail.com.br

\*\* Mestre Em Direito e Justiça Social e doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: anapaulapatella@gmail.com

preferências, fiscalizando o Estado ou constituindo a agenda das políticas públicas. A cultura política subserviente estimula a passividade e, de outro lado, a esperança da obtenção de concessões ou benesses (políticas públicas) por parte do Estado.

Para esse intento utiliza-se o marco teórico e metodológico da cultura política articulando-o a revisão histórica do Rio Grande do Sul, desde o período colonial. Além disso, trabalham-se informações coletadas em pesquisas empíricas realizados no Rio Grande do Sul, bem como dados oferecidos pelo Latinobarômetro para a América Latina e Brasil.

Na primeira parte do texto apresenta-se a abordagem teórica da cultura política a partir de seus fundadores Almond & Verba, incorporando o trabalho de Putnam que relaciona-o diretamente ao desempenho institucional do Estado. Na segunda parte faz-se uma revisão histórica da ocupação territorial, econômica, constituição social e a formatação do sistema político do Rio Grande do Sul para ilustrar aquele ocorrido no Brasil e na América Latina. Na parte final articula-se os dados empíricos discutindo a disposição política dos cidadãos, bem como a constituição da cultura política latinoamericana e brasileira.

## **1 A cultura política**

As dimensões subjetivas dos fenômenos políticos consideradas para explicar questões relacionadas a estabilidade, eficácia institucional e consolidação da democracia inserem-se na abordagem da cultura política, cuja primeira iniciativa de formulação foi realizada por Almond & Verba (1963) que afirmam que as crenças, normas, valores e atitudes são explicativos do comportamento político. Essa iniciativa ocorreu através da comparação de cinco nações (EUA, Inglaterra, México, Itália e Alemanha) identificando a adequação entre as variáveis subjetivas e o sistema político. Este trabalho foi bastante criticado a partir de várias perspectivas destacando-se a acusação de etnocentrismo e da pressuposta homogeneidade da cultura política em cada sociedade. Essas críticas animaram os autores a retomarem e redefinirem o conceito em obra mais recente (ALMOND & VERBA, 1989).

Essa abordagem estimulou cientistas políticos e sociólogos

brasileiros a relacionarem a cultura política nacional ao fortalecimento do regime democrático, ‘... nem sempre chegando a conclusões semelhantes.’ (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003. P. 125). Alguns autores crêem na permanência, e outros, na mudança, de padrões de comportamento político favoráveis ao desenvolvimento democrático.

Nesta perspectiva, insere-se o debate a cerca do capital social como uma categoria interpretativa para o desempenho institucional, a consolidação democrática e o desenvolvimento. Este conceito ganha importância a partir do trabalho de Robert Putnam, “Comunidade e Democracia” (2000), cuja preocupação é compreender como os governos democráticos podem funcionar de maneira satisfatória. Uma das questões centrais que o autor investiga é por que alguns governos democráticos tem um bom desempenho institucional e outros não? O que determina o bom desempenho das instituições políticas? As instituições podem mudar a prática dos governos? O desempenho dos governos depende da cultura política de seus cidadãos? Perseguindo estas questões, o autor analisa vinte anos da história política da Itália estudando os 20 governos regionais criadas na década de 1970, identificando grande distinção regional entre o Norte e o Sul do país. De uma região a outra se vai da modernidade capitalista industrial em alguns casos pós-industrial, no Norte, ao Sul tradicionalmente agrícola. Como explicar esta diferença?

As tradições cívicas produzem capital social que está ligado à idéia de um bem comunitário (Putnam, 2000), ou seja, práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação. Nessa conceituação, quanto maior for a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, para além de seus familiares, superando o “familismo amoroso” (BANFIELD, 1978), assim como maior e mais rica for o número de possibilidades associativas, maior será o volume de capital social. Assim, a confiança é a expectativa que nasce no meio de uma comunidade de comportamento estável e cooperativo, baseado em normas compartilhadas por estes mesmos membros (Fukuyama, 1996). A questão central para Putnam (2000) é que a confiança, a cooperação e os espaços de participação social entre o Estado e a Sociedade são elementos positivos e essenciais para o bom

funcionamento das instituições políticas<sup>1</sup>. Ou seja, ele toma da cultura política, a variável civismo, como uma variável independente e o desenvolvimento econômico e o desempenho institucional como variáveis dependentes. A favor dessa direção causal o autor demonstra que as regiões mais cívicas da Itália (o Norte), não começaram sendo mais ricas e nem sempre foram mais ricas, pelo contrário, permaneceram mais cívicas desde o século XI e precisamente foi isso que levou ao desenvolvimento econômico e não o contrário (PUTNAM, 2000).

Assim, o autor argumenta que se formaram dois sistemas sociais equilibrados na Itália, no Norte, de comunidade cívica, um equilíbrio virtuoso, marcado pela cooperação, confiança e reciprocidade. No Sul não cívico, um equilíbrio vicioso marcado pela deserção, desconfiança, omissão, exploração. Além disso, esses equilíbrios estão “subordinados a trajetória”.

É a partir dessa reflexão que o autor afirma que tanto os Estados Unidos da América quanto os países da América Latina coincidem no fato de receberem heranças culturais significativas, no entanto, distingue-se pois os norte-americanos foram beneficiados pelas tradições inglesas de descentralização, enquanto os latino-americanos foram prejudicados pelo autoritarismo centralizado, o familismo e o clientelismo que haviam herdado da Espanha e de Portugal medievais. Os latino-americanos herdaram tradições de dependência vertical, ao passo que os americanos herdaram tradições cívicas horizontais e isto fez toda a diferença.

Quando instigados a explicar os determinantes da cultura política, Almond & Verba, tanto quanto Putnam, atribuem peso exponencial a tradição e a história da configuração territorial, econômica e política das sociedades. Essa articulação metodológica possibilitará a Putnam lançar mão de um conceito do neointitucionalismo histórico para explicar o peso da história: o de ‘path dependend’ ou, dependência de trajetória. O argumento principal de Putnam diz que sociedade tendem a seguir pelo caminho de onde vieram, embora isso não seja absolutamente imutável.

---

<sup>1</sup> Não somente para as instituições democráticas, mas também econômicas. Fukuyama (1996), demonstrou que a existência de capital social numa dada sociedade é fator explicativo do tamanho da estrutura industrial ali existente, bem como, do desempenho econômico conseqüentemente.

Mesmo com essa ressalva o autor será muito criticado pelo seu determinismo histórico (REIS, 2003).

É este o sentido de considerar as dimensões subjetivas dos fenômenos políticos para interpretar a formação histórica da sociedade gaúcha. É indiscutível a importância de analisar o histórico de constituição da cultura política e sua relação com a ação do Estado, bem como desse em relação a consolidação de determinados padrões de comportamento político que definirão o desempenho institucional, a consolidação democrática e ao desenvolvimento.

Se é verdade que, conforme afirmam Almond & Verba (1989), a América Latina, e o Brasil em particular, constituiu-se baseada em relações de dependência verticalizadas, então isso faz diferença para a constituição da cultura política e do Estado, bem como para suas interações. É o que buscamos entender na próxima seção.

## **2 O Rio Grande do Sul**

### **2.1 A ocupação territorial e a formação social**

A história do Brasil revela o desencontro de duas civilizações e culturas onde os descobridores, impulsionam um processo de conquista, ocupação, exploração e exclusão em relação à população indígena e, também, em relação ao território, cuja ocupação estava vinculada diretamente à possibilidade de criar, garantir ou ampliar ganhos econômicos.

De forma congruente, a ocupação territorial e econômica do Rio Grande do Sul é impulsionada por quatro movimentos, dos quais três foram externos, cujos objetivos eram povoar as fronteiras, garantir o território e implantar uma economia familiar com capacidade de abastecer as regiões exportadoras com produtos de consumo interno. Segundo Gehlen & Melo, desenvolveram-se quatro correntes:

A primeira, mais antiga, formou-se no próprio território, constituindo o que ficou conhecido como Missões, ou missioneira, e teve seu ápice no século XVIII... A Segunda atingiu a campanha ou pampa, no sul-sudoeste, correspondendo a quase metade do território do estado... A terceira corrente, composta por açorianos, atingiu entre 1748 e 1772 o litoral e parte das terras já povoadas, próximas a Porto Alegre e, em direção ao centro do estado, a Rio Pardo...encontrando-

se na mão-de-obra excluída pela seleção da força de trabalho resultante da industrialização em alguns países da Europa. Iniciou-se, assim, logo após a Independência, o quarto fluxo ocupatório, composto por imigrantes de economia familiar daqueles países (GEHLEN & MELO, 1997, p. 100).

A corrente missioneira foi marcada pela miscigenação entre os indígenas e europeus sob a tutela dos jesuítas, cuja relação propiciou a formação de mão-de-obra subserviente e o desenvolvimento da criação de gado. Os açorianos implantam a cultura do trigo, no entanto se destacam na produção de artesanato, no comércio e na formação de núcleos urbanos.

A campanha foi ocupada por militares de todas as patentes, cuja função original era construir uma barreira militar para garantir a fronteira do território nacional, e por portugueses aventureiros em busca de fortuna que desenvolveram a criação de gado e muares e mais tarde ovinos e a indústria de charque.

No século XVII Portugal procura manter o controle sobre o processo de ocupação do território sulino através da doação de terras (sesmarias) e do incentivo à vinda de imigrantes europeus. A doação de sesmarias a tropeiros e militares tinha o objetivo de povoar a província e garantir as fronteiras, no entanto, possibilitou também a criação extensiva de gado, além de favorecer o desenvolvimento da grande propriedade latifundiária. Essa matriz ocupacional determina o tamanho das propriedades cuja distribuição ocorre, principalmente durante o Império e a Primeira República, de forma clientelista com os governantes de plantão aos coronéis ou mandões locais que, invariavelmente, são os comandantes do exército imperial.

Segundo Prado Junior (1994), as políticas do Império para o Sul do Brasil produziram um modelo de ocupação social e econômica complementar à colonial exportadora baseada na grande propriedade, e na produção de matérias primas e gêneros tropicais para exportação materializados nos ciclos econômicos do ouro, da cana-de-açúcar e do café. A região Sul foi encarregada da produção de alimentos para garantir a subsistência daquelas que se dedicavam exclusivamente à exportação, além da manutenção das fronteiras do território nacional, não é mera coincidência o grande contingente do Exército Brasileiro fixado em Quartéis ao longo da fronteira brasileira na divisa com a Argentina e o Uruguai. A ocupação do

território do Rio Grande do Sul esteve vinculada à necessidade de Portugal consolidar seu domínio sobre as terras localizadas entre a Vila de Laguna (construída em 1714), onde hoje se localiza o Estado de Santa Catarina, e a Colônia de Sacramento (fundada em 1680), atual República do Uruguai, assegurando esse ponto extremo às margens do Rio da Prata, estratégico para os interesses bélicos e econômicos do domínio português.

A indústria pecuária explorava o trabalho escravo e tinha caráter mercantil, embora não tivesse papel predominante na produção de riqueza. A imigração europeia, organizada em minifúndios, possibilitará o desenvolvimento de uma economia agrícola com capacidade de produzir alimentos para o abastecimento dos mercados local e regional.

A composição heterogênea da sociedade que emergiu durante o período imperial, juntamente com o caráter de Estado político militar, possibilitou o desenvolvimento de atividades econômicas autônomas, a pecuária (estancieiros, charqueadores e escravos) e a agricultura (pequenos agricultores e comerciantes). Esta situação deu origem a dois tipos de sociedade: uma ‘mais hierarquizada’, composta por latifundiários peões e escravos; outra “mais igualitária” constituída por pequenos proprietários de origem europeia (SINGER, 1977). Possibilitou também a emergência de uma classe social (econômica e política) dominante, materializada pelo latifundiário estancieiro que desempenhava o papel de patrão, marido, pai, proprietário, dono e, principalmente, chefe militar. O latifundiário é o dono da grande propriedade de terra, tem acesso às políticas do Estado e participa politicamente votando e influenciando os processos eleitorais, além de compor majoritariamente a elite política estadual, pelo menos até meados do século XX. De outro lado, o peão trabalha nas lides do gado e \ ou cultiva a roça das propriedades, sua submissão econômica e política é praticamente absoluta

Para Baquero & Prá (1995) a sociedade gaúcha é segmentada socialmente entre estancieiros, de um lado, e colonos, imigrantes, peões, posseiros, agregados e índios, de outro. A sociedade agrícola do Norte contribui com o crescimento econômico, enquanto a sociedade pecuária do Sul trata da gestão política do Estado, cuja dicotomia possibilita que a economia regional caracterize-se como dependente e periférica voltada para a expansão das atividades agropecuárias

vinculadas às atividades fabris e exportadoras do Sudeste brasileiro. Deste mesmo prisma Alonso & Bandeira demonstram:

... o quadro que viria a se tornar uma das características da futura configuração espacial da economia gaúcha: um norte mais dinâmico e economicamente mais diversificado e um sul de crescimento lento e de estrutura produtiva mais especializada. (ALONSO & BANDEIRA, 1990, p. 74).

A ocupação do Norte do Estado pela colonização familiar inicia em 1824 com imigrantes alemães, seguidos pelos italianos em 1875. Outros grupos étnicos, embora em menor número, também se instalam nas áreas de mata do Rio Grande do Sul, entre eles: poloneses, austríacos, letos, húngaros e franceses:

Entre 1849 e 1890 entram 92.300 imigrantes no Rio Grande do Sul, que formaram as ‘Colônias Velhas Italianas (1875 - 1890). Ao final do império, toda região ‘ao redor’ do Planalto estava praticamente ocupada. (GRZYBOWSKI, 1979, p. 234 e 237).

Os alemães ocupavam as várzeas dos rios que compõe a bacia do Guaíba, enquanto os italianos as escarpas do planalto (na chamada região da Serra Gaúcha) em sua porção Centro-Nordeste. O tamanho do lote varia de 77 hectares, até 1851, a 25 hectares no final do século XIX, a partir do momento em que os lotes rurais, que antes eram doados, passam a ser vendidos. Isso ocorre como reflexo da Lei de Terras de 1850 que alça a terra à condição.

A ocupação da região de matas, pelos imigrantes italianos e seus descendentes, acontece em duas etapas. A primeira ocorre na região Centro-Nordeste do Estado, com núcleos formados por imigrantes de uma única nacionalidade, são as chamadas colônias velhas. A segunda ocorre no Norte do Estado, no vale do rio Ijuí e região do Alto Uruguai, com início em 1890, chamada de colônias novas. O processo de ocupação da área de mata no Rio Grande do Sul apresenta características determinantes do desenvolvimento de toda esta região. São elas:

a) a pequena propriedade que, com as partilhas por herança, deu origem ao minifúndio; b) a prática da policultura com cultivo de relativa variedade de produtos e a criação de animais, (suínos,

bovinos e aves) destinados ao abastecimento da família e à produção de excedentes para a comercialização; c) a utilização dos recursos naturais, ou seja, da fertilidade natural do solo, e o uso da mão-de-obra dos membros da família (BRUM, 1985, p. 37).

A participação dos imigrantes europeus na economia do RS é inegável. Em 1825 começam a chegar os alemães que sobreviveram sem muito apoio do governo e a partir de 1840, no final da Revolução Farroupilha, os alemães diversificam sua produção de tal forma que conseguem abastecer a capital da província com alimentos.

Em 1870 a agricultura comercial alemã já abastecia o centro do país, suprindo o mercado interno produzido pela cafeicultura. As condições de comercialização eram desfavoráveis, pois ficam sujeitas a um rígido controle de preços imposto pelos cafeicultores que buscam baixar o custo de reprodução da força de trabalho. Isso significa que o lucro dos agricultores gaúchos era baixo, para diminuir o custo de produção dos cafezais, possibilitando a concorrência externa e garantindo as taxas de lucro dos grandes produtores de café do Sudeste brasileiro.

A introdução da mão de obra assalariada nos cafezais paulistas impulsiona, novamente, a capitalização da elite gaúcha. O RS abastece dois mercados distintos: o dos escravos com o charque e dos imigrantes italianos com os produtos da zona colonial do Estado, cujo desenvolvimento promoveu a acumulação de capital entre os comerciantes. Os alemães se ocupavam das atividades comerciais decorrentes do processo de plantação até a comercialização. Segundo Roche (1969, apud BAQUERO & PRA, 1995) os alemães eram os “vendistas” que por meio do escambo reuniam os excedentes da produção de subsistência dos colonos trocando-os, por artigos importados, com os exportadores e importadores sediados em Porto Alegre. Não obstante, os alemães permanecem alijados do processo político.

Segundo Pesavento (1980) somente em 1881, com a promulgação da lei Saraiva, concessão de direito de votar e ser votado a estrangeiros, é que os imigrantes ricos da colônia passam a atuar na política. Entre os colonos alemães são os enriquecidos, chamados “vendistas”, aqueles que conseguem atuar na política,

embora com participação limitada a estabelecer a ligação clientelista entre a massa de pequenos proprietários e a oligarquia pecuarista.

Os primeiros imigrantes italianos chegam ao Rio Grande do Sul em 1875, oriundos do Norte da Itália, região mais atingida pela crise econômica da unificação italiana, e encontram uma policultura e uma rede comercial monopolizada pelos alemães, recebendo propriedades menores na encosta da serra e de difícil acesso, cujas limitações os impelem a dedicar-se a cultura do vinho. Vivem isolados dos gaúchos falando sua língua e vivendo seus costumes e tradições.

A colonização italiana expandiu-se rapidamente em termos geográficos na busca de mais terras férteis, pois o sistema de cultivo baseado na derrubada da mata e queima, esgotava rapidamente o solo. Além disso, as famílias cresciam rapidamente em termos numéricos e, portanto, necessitavam de mais área para sua reprodução, principalmente quando os filhos começavam a se casar. Esse deslocamento possibilitou a rápida ocupação da maior parte do Norte do RS.

Os colonos europeus desempenharam papel determinante na ocupação territorial, bem como no desenvolvimento da economia do Norte do Estado, e na criação de uma sociedade distinta daquela do Sul criada pelos pecuaristas.

Para Baquero & Prá, a pequena propriedade, ao lado de uma agricultura diversificada e da comercialização do excedente produzido, promoveu uma maior distribuição de renda e a criação de uma rede urbana formada por pequenos centros próximos entre si, em contraste com o regime da grande propriedade latifundiária e de concentração de rendas do Sul, que congregava um número reduzido de assalariados com pouca renda:

... os colonos europeus tiveram um papel preponderante não só em termos de ocupação do solo, mas também, na dinamização da economia do norte do Estado e, em especial, para a criação de uma sociedade bem distinta daquela estabelecida no sul pelos pecuaristas (BAQUERO & PRA, 1995, p. 20)

Enquanto os pequenos agricultores contribuíram para o crescimento econômico do Estado, os setores ligados à pecuária se encarregaram de geri-lo politicamente. Isso demonstra a dificuldade

encontrada pelos grupos que emergem do processo de transformação econômica da sociedade gaúcha, de capitalizar esta situação politicamente, evidencia-se uma sociedade dicotomizada por estancieiros, de um lado, e colonos, imigrantes, peões, posseiros e agregados, de outro.

A estrutura econômica e política montada em função da relação periférica e dependente com o centro do país, bem como a partir da militarização da sociedade riograndense, aliada a identificação do latifundiário estancieiro como representante típico do gaúcho do “pampa” brasileiro, constituíram uma sociedade excludente, cujos espaços de participação política, social e econômica disponíveis mostravam-se bastante limitados. As relações políticas entre os tipos típicos da sociedade gaúcha não supera a condição clientelista em relação ao senhor de terras, cujas características marcantes são o patrimonialismo e o patriarcalismo (URICOECHEA, 1978; HOLANDA, 1995; DAMATTA; 1993; FAORO, 1997).

O clientelismo é uma relação de poder verticalizada cuja característica essencial é a troca de favores desde o nível micro, na relação entre o líder local e os cidadãos comuns, passando pela relação entre aquele e o líder regional e / ou estadual e, por fim, chegando a influenciar na correlação de forças nacionais. Sua origem ocorre na Primeira República onde a capacidade de eleição de um candidato a cargo público estava diretamente relacionada a sua capacidade de prestar favores (nomeação para cargos públicos, liberação de verbas, concessão de obras, títulos de posse de terras, e outros) para os seus correligionários locais e / ou regionais que, por sua vez, eram líderes, coronéis e / ou mandões, que garantiam seu poderio trocando favores (proteção, permissão de trabalhar como agregado, trabalho assalariado ou serviços públicos) por lealdade, materializada por trabalho na grande propriedade, por serviços militares e, principalmente, por votos, cujo destino obedece à sua ordem.

Segundo Queiroz (1975) no Nordeste se afirmava o alcance do poder de um coronel através da frase: “... fulano é gente do coronel cicrano...”, o que demonstra o nível de subordinação dos clientes e da relação patriarcal com o mandão local. O patriarcado é “... um todo indivisível, cujos membros se acham associados uns aos outros, por sentimentos e deveres, nunca por interesses e idéias” (HOLANDA, 1995, p. 79). Para Queiroz o elemento determinante do

poder impetrado pela relação patriarcal é garantido pelo papel desempenhado pela família:

A família tinha, pois, no centro, o casal branco e seus filhos legítimos, e uma periferia mal delineada de escravos, agregados, afilhados, na qual se incluíam as concubinas do chefe e seus filhos ilegítimos. O casamento era questão de grande importância; os pais escolhiam cuidadosamente as alianças ou para reforçar os laços de parentesco e resguardar a propriedade de mãos estranhas - uniões com primos, tios, etc - ou para aumentar poder e prestígio, indo se unir a outras famílias de particular nomeada ou fortuna... O brasileiro típico, o “homem bom”, era o homem da família, do seu grupo familiar, de sua aldeia. (QUEIROZ, 1975, p. 45).

Além dessas, somam-se as pessoas que se mantêm como clientes do coronel, cujas relações desenvolvem-se diretamente no interior da fazenda e / ou incorporam, inclusive, algumas vilas. O indivíduo que não fosse integrado a uma família dificilmente prosperava e não conseguiria ocupar cargo público.

A sociedade gaúcha pode ser vista como um reflexo de sua base material, ou seja, da economia pecuária e da militarização, obstaculizando qualquer possibilidade de participação política aos colonos imigrantes, mas também aos peões, posseiros e agregados, em razão de sua total dependência dos estancieiros. Essa barreira à participação do processo político, aliada a leis e instituições excludentes, fortalece o insulamento das camadas dominantes. Mesmo após a independência esse quadro não se alterou.

O imigrante e seus descendentes começam a romper a condição clientelista em relação aos líderes locais e regionais somente na segunda metade do século XX quando ocorre o advento da primeira experiência democrática moderna do país entre os anos de 1945 e 1964.

Para os críticos da “democracia sulina”<sup>2</sup> boa parte dos problemas que a economia gaúcha enfrentou no curso de seu desenvolvimento pode ser relacionada à proteção dispensada pelas elites políticas locais a um tipo de economia (pecuária), cuja incapacidade comercial e concorrencial se mostrara evidente desde o

---

<sup>2</sup> Ver Cardoso, 1962 e Singer, 1977.

momento de sua introdução. De outro lado, analistas conservadores<sup>3</sup>, também notaram que o colono restringia suas atividades ao mundo do trabalho, o estancieiro e seus filhos viam no acesso à política e na obtenção do título de doutor a forma adequada para garantir seu conforto e seu “status social”. Enquanto para o colono o aumento do número de filhos significava mais braços para a lavoura, para o fazendeiro a diminuição do número de filhos representava uma garantia da continuidade do latifúndio.

## 2.2 A política

A característica fundamental do sistema político brasileiro, durante o período colonial, é a centralização do Estado e seu caráter absolutista. O avanço das ideias liberais, que começam a se expressar tardiamente no Brasil, mais especificamente em fins de século XIX, se concretiza com o movimento republicano, reforçado pela ideologia capitalista e pelo positivismo o que, de certa forma, se refletiu no processo que levou à abolição da escravatura em 1888 e à queda da monarquia em 1889. No Rio Grande do Sul ocorre uma situação peculiar, o Partido Liberal defenderá a monarquia, exigindo apenas algumas reformas liberalizantes. A república somente será um ideal consolidado no RS a partir da fundação do Partido Republicano Riograndense - PRR, em 1882, que, no entanto, quando chega ao poder adota uma postura conservadora e autoritária, abandonando a cartilha liberal democrática.

A “República Velha” assistirá a sedimentação de um duplo mecanismo de poder: o formal, que se expressa através da autonomia dos Estados e das oligarquias regionais, e o real, que revela a constante presença dos militares na burocracia da vida política nacional. As administrações estaduais passam a refletir o caráter das alianças oligárquicas regionais.

A afirmação política do PRR é empreendida por Júlio de Castilhos através de um forte e centralizado controle do Estado e do partido, organizado a partir de núcleos municipais com hierarquia militar, com apoio das lideranças locais: os “coronéis burocratas” (LOVE, 1975). Para tanto, Castilhos desenvolve um forte controle da

---

<sup>3</sup> Ver Goulart, 1978.

máquina administrativa em todas as esferas, cujo poder era legitimada pela máquina eleitoral fraudulenta sendo que aquilo que fugisse ao controle da administração ou do partido ficava a cargo da Brigada Militar (TRINDADE e NOLL, 1991).

O coronelismo é outra fonte de poder que se sobrepunha, muitas vezes, à Brigada Militar e à máquina partidária, pois estava organizada junto à estrutura governista do Estado. O prestígio dos coronéis junto ao governo era proporcional à força de que dispunham, tanto em quantidade de votos (eleitores), quanto de soldados, quando necessário.

Após a Proclamação da República o Rio Grande do Sul irá se diferenciar do restante dos Estados brasileiros pois a base ideológica da estruturação da política regional será o positivismo, materializado pela defesa da descentralização do poder, perante o governo federal, porém fortemente centralizado internamente.

O líder do Partido Republicano Riograndense, Júlio de Castilhos, positivista convicto, tentou influenciar a constituição federal em 1891, sem sucesso. Apesar da doutrina não ter sido adotada na íntegra, os políticos da época souberam se apropriar de seus aspectos fundamentais para orientar sua atuação pública e manter a autoridade. O positivismo, que afirma a importância da autoridade, da disciplina, da sociedade patriarcal e da solidariedade coletiva, encontra no RS um lugar propício para se desenvolver (BAQUERO & PRA, 1995, p. 30). Castilhos foi sucedido por Borges de Medeiros, outro chefe do PRR.

A fraude aliada às constantes mudanças na legislação eleitoral permitida pela constituição federal, viabilizaram a perpetuação do PRR no poder durante toda a República Velha. O RS refletiu um dos casos típicos de autoritarismo brasileiro, embora existisse uma aparente “aspiração democrática”, que não se materializava na incorporação da sociedade nos processos de tomada de decisão.

A Revolução de 1930 representou a extensão dos tentáculos positivistas gaúchos para o país, através da ascensão de Getúlio Vargas ao governo federal. Segundo Baquero & Pra (1995):

No plano econômico, os anos 30 foram marcados por uma reorientação no processo de acumulação que, gradativamente, iria centrar-se no desenvolvimento da indústria. A base produtiva gaúcha no entanto, permanecia essencialmente vinculada ao mercado interno

brasileiro em atendimento às demandas do setor agro-exportador. O capital acumulado com a comercialização dos produtos agrícolas constitui-se no elemento básico de um processo de industrialização, voltado para a transformação dos produtos provenientes das atividades agro-pecuárias (p. 37).

A partir de 1937, com o Estado Novo, o processo de centralização do poder a nível federal, e a proibição dos partidos políticos, representou o desmantelamento do esquema político vigente até então, golpeando as elites oligárquicas regionais.

No período democrático de 1946-64 o controle e supremacia do partido político é a forma de garantir a manutenção do poder o que demonstra que a democracia brasileira se estruturou baseada em relações clientelistas e não de representação (KINZO, 1988).

Segundo Baquero & Pra (1995), o golpe militar de 1964 promoveu uma ruptura na tradição eleitoral da “república populista” em quase todos os estados brasileiros. No RS o sistema bipartidário encontrou um contexto favorável de expansão, pois a polarização entre 1945-64 se expressava na disputa entre PTB e anti-PTB, possibilitou que os novos partidos (Aliança Renovadora Nacional - ARENA e Movimento Democrático Brasileiro - MDB) se adaptassem facilmente.

Para Trindade & Noll, o que caracteriza o comportamento eleitoral gaúcho até 1986 é mais a estabilidade que a mudança:

O tipo de clivagem político-eleitoral que se estrutura no Rio Grande do Sul é provavelmente tributário também da Cultura Política platina onde degladiam-se, desde o século passado, “federales” e “unitários” na Argentina e “blancos” e “colorados” no Uruguai (TRINDADE & NOLL, 1991, p. 68)

A tradição bipartidária é uma característica verificável, mesmo nos dias de hoje, nas disputas eleitorais do Rio Grande do Sul, embora representando uma articulação de forças distintas daquela que emergiu da ditadura militar, materializada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, tributário do MDB, por um lado, e do Partido Democrático Social - PDS, Partido da Frente Liberal - PFL, oriundos da ARENA, de outro. Nas últimas eleições para o governo do Estado do Rio Grande do Sul ocorreu um

acirramento na polarização entre o PMDB e o Partido dos Trabalhadores – PT.

### 3 A cultura é variável dependente ou independente?

A cultura política influencia decisivamente o desenvolvimento social, econômico e político. A confiança, reciprocidade e solidariedade, embasadas em normas claras e na livre e vigorosa circulação de informações definem o capital social, cuja potencialidade de obter resultados e / ou bens tangíveis é inegável embora, muitas vezes, insuficiente (PUTNAM, 2000).

Aplicando esta perspectiva teórica ao caso do Rio Grande do Sul, Bandeira (2003), estabelece uma diferença regional no Estado muito semelhante ao que Putnam (2000) fez na Itália. Como uma primeira aproximação haveria uma diferença entre o Norte e o Sul. Para o autor, no Norte as zonas coloniais de imigração estão dotadas de mais capital social do que as da região Sul, o que precisa ser ponderado pois, conforme informações a seguir, o que fica candente são os baixos níveis dos indicadores de cultura política participativa para todo o estado.

Seguindo esse raciocínio os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs<sup>4</sup> mais ao Norte estão melhores posicionados, no Estado, em termos de confiança generalizada. Pesquisas efetuadas na Região Sul (abarcando os COREDES Sul e Campanha) mostram que os índices de capital social são mais baixos que o restante do estado. A **Tabela 1** indica que a região sul possui menos estoques de confiança interpessoal na comparação com as demais<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES, criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. A divisão regional, inicialmente composta por 21 regiões, foi alterada em 1998 com a criação do 22º COREDE - Metropolitano Delta do Jacuí, em 2003 com a criação dos COREDES Alto da Serra do Botucará e Jacuí Centro. Em 2006 foram criados as regiões Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Em 10 de janeiro de 2008, através do Decreto 45.436, são criadas as regiões do Vale do Jaguari e Celeiro e o Estado passa a contar com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Ver: <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=631>

<sup>5</sup> Muito embora a formulação da pergunta (para a Região Sul) não seja idêntica, incorporamos esse dado por julgarmos que há uma semelhança que mais ajuda na compreensão do que prejudica.

**Tabela 1 – Nível de Confiança Interpessoal COREDES e Região Sul**

	<b>COREDE Nordeste</b>	<b>COREDE Vale do Sinos</b>	<b>Região Sul</b>
<b>Se pode confiar</b> (Pode-se confiar na maior parte das pessoas)	19,2%	30,8%	15,1%
<b>Não se pode confiar</b> (É preciso muito cuidado ao tratar com outras pessoas)	80,8%	69,2%	83,3%
<b>TOTAL</b>	100%	100%	100%

**Fonte** – Projeto de Pesquisa “Capital Social e Desenvolvimento Regional: a importância do capital social no desenvolvimento territorial do COREDE Nordeste”, pesquisa “Capital Social, Democracia, Desempenho Institucional e Desenvolvimento Sustentável no Vale do Rio dos Sinos” do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/CPP FEEVALE, e pesquisa “Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social” do Laboratório de Observação Social - LABORS/UFRGS.

Total: 2679

A **Tabela 1** aponta que 80,8% no COREDE Nordeste, 69,2% no COREDE Vale dos Sinos e 83,3% na Região Sul dos entrevistados disseram que “não se pode confiar nas pessoas”. Na resposta “se pode confiar nas pessoas”, aparecem respectivamente 19,2%, 30,8% e 15,1%. De uma forma geral verifica-se que aquelas duas regiões (Nordeste e Vale dos Sinos) estão mais dotados de capital social e menos de uma cultura política subserviente. Essa inferência se baseia no construto de que a estabilidade e desenvolvimento democráticos bem como o bom desempenho dos governos são pavimentados pela confiança nos concidadãos e no sistema político.

Nessa mesma perspectiva, o Latinobarômetro (2010) apresenta informações bastante ilustrativas. Sobre a confiança generalizada (questão análoga à aplicada nas pesquisas destacadas acima) percebe-se baixa confiança na América Latina em geral, 20%, no entanto no Brasil a confiança é bastante inferior equivalendo a 10%. Isso demonstra que embora o Rio Grande do Sul possua índices de confiança maiores, ainda sim está congruente com a desconfiança generalizada da América Latina e, principalmente, do Brasil.

Em relação ao meio de informação sobre política o percentual de respondentes que destacam a família no Brasil foi de 53% e na América Latina 44%. Esse dado nos remete ao conceito de familismo amoral de Banfield (1958), para quem o indivíduo estabelece

relações econômicas e políticas de reciprocidade apenas com os familiares.

Sobre a relação dos cidadãos com o regime político democrático, ocorre uma diferença importante entre os brasileiros pois 54% dizem que apóiam e 49% afirmam estar satisfeitos. A diferença entre apoio difuso e específico à democracia (EASTON, 1965) revela que os brasileiros preferem a democracia a outro regime, mesmo que por pequena margem, embora estejam majoritariamente insatisfeitos por não terem suas demandas realizadas.

Existe acordo entre os analistas políticos de que para uma democracia se consolidar é necessário a possibilidade de organização de partidos políticos e o funcionamento regular dos parlamentos. Os dados sobre o Brasil sugerem que acendamos a luz amarela, pois em relação à negação da possibilidade de haver democracia sem congresso 43% dos brasileiros concordaram contra 59% dos latinoamericanos. Em relação à afirmação da possibilidade de haver democracia sem partidos políticos 44% dos brasileiros concordaram contra 59 dos latinoamericanos. Indiscutivelmente os dados do Latinobarômetro demonstram o descrédito das instituições próprias do regime democrático é maior no Brasil do que no conjunto dos países latinoamericanos. Essa constatação é bastante preocupante pois essas instituições são importantes para a estabilidade política, ou seja tomar decisões exequíveis e, de outro lado, sua outra principal vocação é intermediar interesses e produzir políticas públicas.

As informações disponibilizadas nos possibilitam inferir que a limitação da capacidade de intermediar interesses e produzir políticas públicas progressivas é das principais motivações para as limitações da democracia na América Latina, no Brasil e no Rio Grande do Sul. De outra parte, essa incapacidade ocorre em razão de um Estado elitizado articulado a uma cultura política subserviente, constituída historicamente pela ação daquele.

### **Considerações finais**

O esforço teórico até aqui nos possibilita inferir que a ocupação territorial, organização econômica e a constituição social, tanto quanto a institucionalização do Estado e do sistema político

latinoamericano, brasileiro e particularmente gaúcho estão fortemente associados a uma cultura política paroquial ou subserviente e não participativa da cidadania. Não obstante, as informações não nos permitem estabelecer uma relação de causalidade entre variáveis embora é possível observar que a forma como se deu a relação entre o Estado (colonizador, na colônia, no império, tanto quanto na república) e a sociedade nos 5 séculos que se seguiram a chegada dos europeus, estabeleceu uma cultura política subserviente e não participativa. Murilo de Carvalho (2003) afirma que os brasileiros estão sempre esperando alguém que resolva seus problemas, ‘um salvador da pátria’, sem participar na construção da cidadania, tanto quanto na do próprio Estado. Isso impõe que nossa cidadania tenha sido inconclusa, concedida ou doada.

É adequado afirmar que o império português e a colônia influencia na estruturação do império brasileiro e da sociedade que alcança a república. Por sua vez, a estruturação do sistema político republicano se estabelece de forma a manter o ‘status quo’ anterior, ou seja, alijando grande parte da sociedade da participação política. De outro lado poderíamos perguntar como se estabeleceu esse estado de coisas em Portugal e qual relação com a cultura política, seria esta produto daquele ou o contrário?

No caso brasileiro e também latino americano pode-se inferir que a cultura política é produto da ação do Estado ou, para ser mais rigoroso, de um tipo de ação de um determinado tipo de Estado.

Uma das principais críticas que recebem Almond & Verba e Putnam é em relação ao se diagnóstico, pouco otimista, que a cultura política foi forjada num passado longínquo, e sua influência contemporânea é explicada a partir da ‘path dependent’. Aqui na América Latina e no Brasil podemos oferecer um construto pessimista por um lado, pois afirma que a cultura política foi constituída pelo Estado colonizador, imperial e, depois, republicano. Porém, por outro lado, esse construto nos alenta por possibilitar pensar na adequação e eficiência de política públicas intencionadas em criar cultura política participativa.

## Referências

ALMOND, Gabriel & VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ALMOND, Gabriel & VERBA, Sidney. *The Civic Culture Revisited*. London: Sage, 1989.

ALONSO, José A. F. & BANDEIRA, Pedro S. Crescimento Inter-Regional no Rio Grande do Sul, nos Anos 80. In: FEE. *A Economia Gaúcha nos Anos 80*. Porto Alegre. Tomo I, p. 67-130, 1990.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Algumas Hipóteses sobre as Causas das Diferenças Regionais quanto ao Capital Social no Rio Grande do Sul. (In) Correa, Silvio Marcus de Souza. *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2003, p. 15/59.

BANFIELD, Edward C. *The moral basis of a backward society*. Nova York, The Free Press, 1958.

BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade no Brasil. O papel do capital social na estruturação de uma cultura política participativa. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, nº 21, p. 83-108, nov, 2003.

BAQUERO, Marcelo. A qualidade da democracia no Cone Sul: desenvolvimento sustentável e capital social em Montevidéu, Santiago do Chile e Porto Alegre. In: *Redes*. Vol. 11 n.2 , p. 11-28, maio/ago, 2006.

BAQUERO, Marcelo & PRÁ, Jussara Reis (1995). *Matriz histórico-estrutural da cultura política do Rio Grande do Sul e padrões de participação política*. *Cadernos de Ciência Política*, série pré-edições, n. 3, 1995.

BOURDIEU, Pierre. *Le Capital Social: Notes Provisoires*. In: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 31, jan. 1980, p. 2-3, 1980.

BRUM, Argemiro J. *Modernização da Agricultura: trigo e soja*. Ijuí: FIDENE, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional*. São Paulo: DIFEL, 1962.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro. *Civilização Brasileira*, 2003.

COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990.

DAMATTA, Roberto. *Reflexões sobre o público e o privado no Brasil: um*

ponto de vista perverso. Caderno de Ciências Sociais, Belo Horizonte, v. 83, n. 3, p. 51 - 62, abr. 1993.

DURSTON, John. Capital social. Parte del problema, parte de la solución. Su papel em la persistência y la superación de la pobreza em la América Latina y el Caribe. Documento de Referencia. Santiago Del Chile: CEPAL, 2001.

EVANS, Peter. Government Action, Social Capital and Development: Reivewing the Evidence on Synergy. World Development, vol. 24, nº 2, p. 1-36, 1996.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 11ª ed. São Paulo: Globo, 1997. 2 v.

FEE - Fundação de Economia e Estatística, RS. 2002. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_idese.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php)>. Acessado em: 20 set. 2005.

FUKUYAMA, F. Confiança. As virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1996.

FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato & RIBEIRO, Ednaldo. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 21 p. 125-145, nov. 2003.

GEHLEN, Ivaldo e MELO, José Luiz Bica de. A dinâmica da Agricultura no Sul do Brasil: realidade e perspectivas. São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 2. p. 99-108, 1997.

GOULART, Jorge Salis. A formação do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1978.

GRZYBOWSKI, Cândido. Formação da Estrutura Agrária do Rio Grande do Sul. Paris: Universidade de Paris (Tese de Doutorado), 1979.

GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LATINOBARÔMETRO, Corporación. Centroamérica y sus democracias: Latinobarómetro 1995 - 2010. 2010. In: Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>>. Acesso em: 05 ago. 2011.

LOVE, Joseph L. O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 30. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MANTEGA, Guido. A Economia política Brasileira. Petrópolis: Vozes, 1990.

MONASTERIO, Leandro Monteiro. Medindo o Capital Social: Uma análise das Regiões do Rio Grande do Sul. (In) Correa, Silvio Marcus de Souza. Capital Social e Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2003. p. 61/84.

PASE, Hemerson Luiz. Democracia Participativa e Desenvolvimento: a influência do orçamento participativo no desenvolvimento rural de Florianópolis. 2001. Porto Alegre: UFRGS / PGDR (Dissertação de mestrado).

PASE, Hemerson Luiz. Projeto de pesquisa: Capital Social e Desenvolvimento Regional: A importância do capital social no desenvolvimento territorial do COREDE Nordeste. 2004. Sananduva: UERGS / FAPERGS. (mimeo).

PASE, Hemerson Luiz. Capital social e desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. 2006. Porto Alegre: UFRGS / PPGCP (Tese de doutorado).

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

PESAVENTO, Sandra J. História do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.

PRADO JUNIOR, Caio. História econômica do Brasil. 41ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. United States: Edited by Theda Skocpol and Morris P. Fiorina, 2000.

PUTNAM, Robert e GOSS, Kristin. Introduction. In: PUTNAM, Robert. Democracies in flux. The evolution of social capital in contemporary societies. New York. Oxford University Press, p. 3-21, 2002.

QUEIROZ, Maria I. P. O coronelismo numa interpretação sociológica. In: FAUSTO, Boris. História Geral da Civilização Brasileira. Tomo 3. Vol. 1. Cap. III. São Paulo: Difel, 1975. P. 155-190.

REIS, Bruno P. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. Revista Sociologia e Política, Curitiba, nº 21, p. 35-49, nov. 2003.

RIEDL, Mário & VOGT, Olgário P. Associativismo e desenvolvimento: considerações sobre a existência de capital social. In: CORREA, Silvio M. S. Capital social e desenvolvimento regional: Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=631>>. Acesso em: 05 ago. 2011.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SINGER, PAUL. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. 2 ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1977.

SOARES, Maria Susana Arrosa. (Re)Pensando a Modernidade Latino-americana. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 5, n. 5, p. 24-31, 1993.

TRINDADE, Héliogio & NOLL, Maria Izabel. Rio Grande da América do Sul: partidos e eleições (1823-1990). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1991.

URICOECHEA, Fernando. O minotauro imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

WALLERSTEIN, N. & BERNSTEIN, E. Introduction to community empowerment, participation, education, and health. Health Education Quarterly: Special Issue, 1994.

# A POLÍTICA E A SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS

Wagner Feloniuk\*

## Introdução

A atuação de uma corte que possui a tarefa de interpretar a Constituição é necessariamente política. Em um regime democrático, a Constituição é uma manifestação elaborada por representantes que, por meio de normas jurídicas, limita, unifica e estabelece as normas de atuação das pessoas e das instituições que formam o Estado. A interpretação dela pode gerar efeitos profundos sobre a sociedade, eles são especialmente visíveis quando chegam às cortes casos nos quais são decididos os contornos do conceito de vida, liberdades sobre o próprio corpo, discriminação entre pessoas, liberdade de iniciativa e distribuição espacial ou institucional de poderes e atribuições. Ao controlar a constitucionalidade de leis, modificações significativas são geradas sobre as vidas dos integrantes da comunidade.

---

\* Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande - FURG (2019-atual). Doutorado em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016) e, pela mesma instituição, Mestrado Acadêmico (2012), Especialização em Direito do Estado (2011) e Graduação, com láurea acadêmica, em Ciências Jurídicas e Sociais (2010). Editor-Executivo da Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, da Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS (2012-2016) e da Revista da Faculdade de Direito da UFRGS (2015-2019). Pesquisador dos Grupos de Pesquisa CAPES: A formação de ordens normativas no plano internacional (FURG), A metodologia jurídica na Pós-Modernidade (UFRGS) e Direito e Filosofia (UFRGS). Membro da Associação Nacional de História, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, Associação Brasileira de Editores Científicos, Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul e do Grupo História e Direito da ANPUH/RS. Áreas de Pesquisa: Direito Constitucional, História do Direito.

Ainda que não seja normalmente negado o papel político de uma corte constitucional, há diversas discussões sobre qual deveria ser a influência de outras manifestações políticas sobre essas cortes. O Executivo ou o Legislativo deveriam apontar os membros? A escolha deveria ser apenas meritocrática ou considerar posições políticas? Juízes constitucionais deveriam ter sua nomeação dependente do apoio de partidos políticos? Partidos políticos e ideologias deveriam influenciar na atuação das cortes?

Esse trabalho apresenta o funcionamento da Suprema Corte dos Estados Unidos, um importante exemplo para comparação com outros ordenamentos jurídicos, e responde às perguntas acima a respeito daquela instituição. Isso é feito com a análise de publicações de Ciência Política, História e Direito, principalmente de autores contemporâneos norte-americanos, incluídos destacados pesquisadores da Suprema Corte, como Andrew Martin, Artemus Ward, Kevin Quinn e Lee Epstein. Há também acesso a algumas fontes primárias como leis e textos clássicos que fundamentaram as opções dos elaboradores da Constituição.

Há uma divisão em três partes. A primeira trata da própria corte e de alguns principais casos julgados, eles ajudam a demonstrar a sua importância e permitem apresentar evidências da ligação entre ela e o restante da política norte-americana. A segunda parte trata dos membros da corte, como são escolhidos, como se dá seu exercício e aposentadoria. Por fim, uma terceira parte apresenta conclusões e dados importantes para compreender o grau de ligação da instituição com manifestações políticas de outras instituições estatais e a sociedade.

O objetivo do trabalho é apresentar a politicidade da Suprema Corte e mostrar como, nos Estados Unidos, ela foi alterada lentamente para incluir mais os cidadãos. A sociedade visualiza melhor a importância da corte e, graças a isso, atua intensamente para influenciá-la. Essa influência, feita diretamente pela sociedade e também por seus representantes eleitos, se viabilizada de maneira adequada, pode permitir que a corte cumpra as suas tarefas constitucionais ao mesmo tempo em que se adequa melhor às necessidades e aos fins buscados pela sociedade. A Suprema Corte é um exemplo importante nesse sentido, não por ser isenta de problemas, mas por ter construções institucionais e enfrentar discussões sociais inéditas no Brasil.

## 1 Atuação Política

### 1.1 Implantação da Corte

A Suprema Corte foi prevista na Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787, no artigo III, seção 1<sup>1</sup>. A sua efetiva criação ocorreu dois anos depois, com o *Judiciary Act* de 1789, em um processo que continuaria se desenvolvendo ao modo do *Common Law*, pois a corte e seu funcionamento dependeram das decisões do Congresso e de seus próprios membros ao longo de sua história, sem um delineamento exaustivo por parte dos constituintes e nem das regras em legislação infraconstitucional.

Nos primeiros anos de atuação, a corte teve poderes bastante mais limitados do que os atuais. Havia pouco espaço institucional para atuação política e ainda pesava sobre sua autonomia o dever de realizar ao menos duas reuniões por ano em cada um dos treze distritos judiciais federais criados no mesmo ato. A maior parte dos estados ainda atuavam com uma autonomia ligada ao período da confederação e, externamente, diversos países procuravam influenciar a política norte-americana. Na primeira década da corte, apenas sessenta casos foram julgados - e 60% desses versaram sobre tratados e questões de segurança envolvendo as forças armadas. Nos seus primeiros anos, a corte atuou em poucos casos e com preocupações ligadas à soberania do país. No entanto, em ao menos cinco julgamentos anteriores ao período de Marshall, houve decisões da corte não aplicando leis, tomando decisões semelhantes a um controle de constitucionalidade, mas nenhuma das leis afastadas fora

---

<sup>1</sup> *Article III. Section. 1. The judicial Power of the United States shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour; and shall, at stated Times, receive for their Services a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office* (ESTADOS Unidos da América, 1787). Tradução livre: Artigo III. Seção. 1. O Poder Judiciário dos Estados Unidos deverá ser investido em uma Suprema Corte, e em cortes inferiores que o Congresso poderá eventualmente decidir e estabelecer. Os Juizes, tanto os da Suprema Corte quanto os das cortes inferiores, devem conservar seus Cargos enquanto tiverem boa conduta, e devem, em tempos determinados, receber por seus Serviços uma Compensação, que não deve ser diminuída durante sua Permanência no Cargo.

emanada pelo Congresso e ainda não ficara assentada a competência de defender a Constituição que mais tarde definiria o papel da corte<sup>2</sup> (CLINTON, 2001, p. 223-225).

Durante esse período, fazem sentido as palavras do atual *Chief Justice*, John Roberts Jr., ao comentar brevemente o papel da corte na Constituição americana:

*The Constitution prescribes a central role for the Supreme Court in the United States' system of government. It establishes the Court as an independent judicial body whose judgments are insulated from the influence of popular opinion and the coordinate branches of government. The Court instead is constrained by the principle of fidelity to the law itself. The Constitution requires the Court to adjudicate disputes, regardless of the identity of the parties, according to what the Constitution and duly enacted laws require* (ROBERTS JR, 2014, p. 2)<sup>3</sup>.

A corte, com o tempo, foi alterada com um progressivo aumento de relevância institucional e atuação em assuntos de grande importância social e política. O formato atual foi tomado principalmente a partir de 20 de janeiro de 1800, quando John Jay se recusou a retomar o posto de *Chief Justice*<sup>4</sup>, do qual já havia

---

<sup>2</sup> A ideia de superação de leis por fundamentos ligados ao Direito Natural e ao *Common Law* antecede a Suprema Corte e já era bem delineado nos Estados Unidos ao longo do século XVIII (NELSON, 2001, p. p. 241). O desenvolvimento doutrinário especificamente ligado à Constituição é que se desenvolveria melhor a partir da Corte, especialmente sob a chefia de Marshall.

<sup>3</sup> Tradução livre: “A Constituição prescreve um papel central para a Suprema Corte no sistema de governo dos Estados Unidos. Ela estabelece a corte como um corpo judicial independente cujos julgamentos são isolados da influência da opinião pública e os outros ramos do governo com quem ela se relaciona. A Constituição requer que a corte julgue disputas, independentemente da identidade das partes, de acordo com a Constituição e as leis devidamente estabelecidas requeem”.

<sup>4</sup> *Justice* é uma denominação comum para os membros da Suprema Corte dos Estados Unidos. Os magistrados da corte podem ocupar dois cargos: *Associate Justices of the Supreme Court of the United States*, um grupo oito membros, ou *Chief Justice of the Supreme Court*, cargo do presidente da corte. Essa denominação não é particular à Suprema Corte norte-americana, diversas cortes federais do país e de outros países de tradição do *Common Law* também designam, com pequenas variações, os seus membros como *Associate Justices* ou *Associate Judges* e *Chief Justices*. Ao longo desse artigo, os magistrados da Suprema Corte serão referidos como *justices* se a referência for genérica aos ocupantes do cargo.

renunciado antes para ser governador de Nova Iorque<sup>5</sup>. O presidente dos Estados Unidos, John Adams, apontou então John Marshall para ocupar o posto. O magistrado e político atuou durante 34 anos na Suprema Corte e ajudou a moldar a corte no seu atual estado (ESTADOS Unidos da América, 2015b), alcançando grande admiração pessoal por sua atuação (HOBSON, 2001, p. 293-295) e sendo considerado mais importante até que presidentes no desenvolvimento político do país (PACELLE JR, 2002, p. 37). Ao longo dessa atuação e depois dela, o papel político e jurídico da corte se alterou significativamente e suas atribuições institucionais foram definidas (HALL, 2001, p. 46-48) - ela passou a ser a defensora da Constituição, com capacidades que incluíam retirar de vigência normas emanadas pelo Congresso quando elas violassem a norma fundamental.

## 1.2 Casos de importância social e política

Ao longo de mais de dois séculos, a Suprema Corte variou bastante em seus posicionamentos, sendo mais liberal ou mais conservadora<sup>6</sup>. Essa variação, no entanto, não diminuiu a constante atuação em assuntos de grande repercussão. Alguns casos exemplificam essas variações e ajudam a demonstrar a relevância da corte no desenvolvimento dos Estados Unidos e em temas políticos do país.

---

<sup>5</sup> Diversos políticos de proeminência haviam decidido não ingressar na Suprema Corte ou ficado por um período curto de tempo nela após o ingresso. Especialmente antes do período de Marshall na corte, a posição importava em um afastamento da política mais ativa nos Estados Unidos (HALL, 2001, p. 49).

<sup>6</sup> Os conceitos *liberal* e *conservador* podem ser ilustrados brevemente com o artigo *Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices*, que estuda as posições dos *justices* e aborda brevemente os conceitos ao tratar de seus pressupostos metodológicos afirmando que: “*Liberal statements include (but are not limited to) those ascribing support for the rights of defendants in criminal cases, women and racial minorities in equality cases, and the individual against the government in privacy and First Amendment cases. Conservative statements are those with an opposite direction*” (SEGAL; COVER, 1989, p. 559). Tradução livre: “Declarações liberais incluem (mas não estão limitadas) àquelas apoiando direitos aos réus em casos criminais, às mulheres e às minorias raciais em casos de discriminação, e de indivíduos contra o governo em casos de violação de privacidade e envolvendo Primeira Emenda. Declarações conservadoras são aquelas que seguem na direção inversa”.

O renomado caso *Marbury v. Madison*, no qual o juiz Marshall escreveu o voto em que julgou inconstitucional uma lei aprovada pelo Congresso para defender a Constituição elevou a Suprema Corte ao papel de interpretadora e defensora da Constituição, capaz de superar atos dos outros poderes, igualando-a em importância institucional aos demais. Com repercussões políticas importantes, Marshall também autorizou o Congresso a criar um banco nacional nos Estados Unidos no caso *McCulloch v. Maryland*, de 1819, iniciando a doutrina de que a Constituição era uma norma de termos amplos e não se poderia esperar que ela contivesse todas as previsões de competência do legislativo. Foi um passo importante no aumento do poder federal nos Estados Unidos<sup>7</sup> e do desenvolvimento da doutrina dos poderes implícitos, que previa o uso pelo Congresso dessas prerrogativas implicitamente autorizadas pela Constituição.

Por decisões assim, a partir de 1800, a corte passou a ser mais do que uma corte judicial de última instância entre particulares (CLINTON, 2001, p. 222) - ela solidificou a sua atuação como responsável pelo controle de constitucionalidade, o *judicial review*. Essa expansão institucional se manteria uma das características da corte.

O afastamento de Marshall trouxe ao cargo de *Chief Justice* Roger Taney. A atuação da corte durante sua chefia, entre 1836 e 1864, manteve as prerrogativas estabelecidas por Marshall. A escolha do novo *Chief Justice* foi também um dos primeiros casos em que se aponta a atuação de interesses partidários, o *justice* Gabriel Duvall teria adiado sua saída da corte até o então presidente nomear Taney para o cargo (PERETTI; ROZZI, 2011, p. 136-137). Nessa época teve especial relevância política o segundo caso em que houve a declaração de inconstitucionalidade de um ato do Congresso, o caso *Dred Scott v. Sandford*, de 1857. A separação de mais de quatro décadas entre dois casos de inconstitucionalidade de atos do

---

<sup>7</sup> Esse não seria o único caso de repercussão duradoura de Marshall sobre o desenvolvimento do sistema federal norte-americano. Em 1824, ele ainda seria o principal elaborador da decisão no caso *Gibbons v. Ogden*, no qual foi dada à União a competência de estabelecer leis de comércio em águas que dividissem Estados, aumentando a competência da norma constitucional que previa a competência inicial de estabelecer leis de comércio interestatal. Essa decisão também teve diversas repercussões, determinando a interpretação da corte em uma série de decisões.

congresso federal mostra que a corte via com grande gravidade essa declaração. Nessa segunda oportunidade, a corte decidiu por 7 votos a 2 que um negro, escravo ou livre, não poderia ser cidadão e, portanto, não teria o direito de ação perante uma corte federal. O caso envolvia um escravo chamado Dred Scott que fora levado para uma região na qual fora proibida a escravidão por uma lei federal em 1820. A corte declarou inconstitucional a lei que proibia a escravidão. O caso, de amplas repercussões políticas, foi importante fator no acirramento das disputas que levariam à Guerra Civil e é majoritariamente considerado a pior decisão já tomada pela Suprema Corte (SCHWARTZ, 1997, p. 70) (FINKELMAN, 2007) (HALL, 2005, p. 213). O caso reafirmava a impactante força política da corte, não apenas no que tangia diretamente ao texto da Constituição, mas na discussão dos principais assuntos sociais e políticos dos Estados Unidos.

Uma primeira virada para o lado conservador, com contornos partidários bastante definidos, se deu após a Guerra Civil (1861 a 1865). Pesquisas apontam que daquele momento ao início do século XX, a corte passou a atuar em favor da restrição do Estado em assuntos econômicos e na promoção da livre iniciativa, atuando constantemente em assuntos que até então haviam sido regradados apenas por representantes eleitos (GILLMAN, 1993, p. 22). Emblemático desse período foi o caso *Lochner v. New York*, de 1905, no qual a regulação por meio de lei do número máximo de horas de trabalho de um padeiro (em 10 horas diárias, e 60 semanais) foi considerada desnecessária e não razoável por violar a liberdade de contratar.

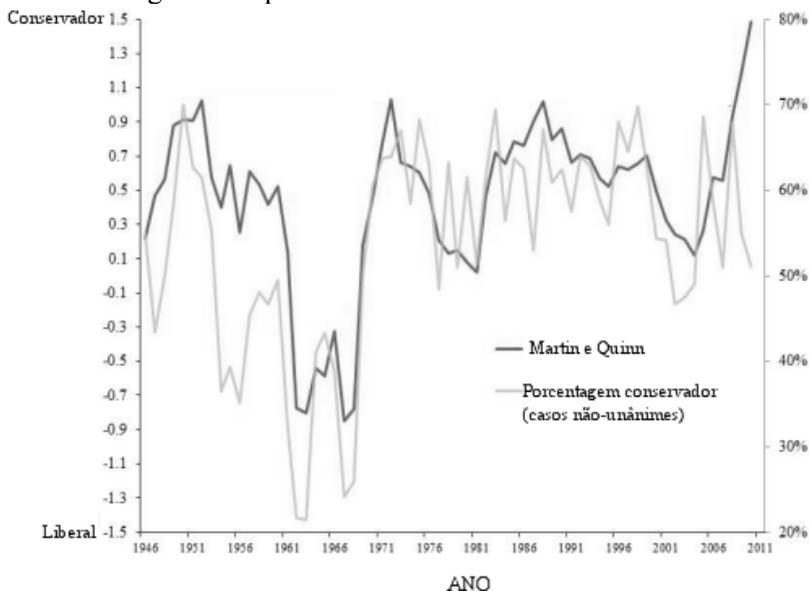
Ao longo do século XX, diversos casos relevantes foram julgados. Depois da época da regulação econômica no início do século, a corte passaria por outras fases. Durante a década de 1960 iniciaram os julgamentos ligados a contracepção, aborto, eutanásia e outros assuntos que dividiram a sociedade - foi auge liberal da corte. Julgamentos desse tipo continuaram, ao longo dos anos 1990 eles incluíram casos importantes de assuntos relacionados à saúde, financiamento da educação, imigração, mas com uma tendência menos liberal que no meio do século (STONE, 2012, p. 493-494).

Atualmente a corte recebe cerca de dez mil ações por ano, além de mil e duzentas petições de outras naturezas que podem ser julgadas por apenas um dos justices (ESTADOS Unidos da América, 2015a, p. 2),

aceitando julgar menos de 10% delas. A atuação em cada área dependeu, na visão de Baird, das percepções que os litigantes tinham do resultado que teriam na corte, a opinião dos *justices* sobre esses temas, acontecimentos sociais ou decisões do legislativo e do executivo (BAIRD, 2007, p. 2-7). No entanto, demonstrando como a corte pode variar entre seu perfil conservador e liberal, há o recente caso *Obergefell v. Hodges*, que autorizou o casamento entre pessoas do mesmo sexo e obrigou o reconhecimento dessa possibilidade em todas as jurisdições norte-americanas, tornando inconstitucional as leis contrárias em diversos estados. A posição liberal da corte nessa decisão de 2015, foi tomada em um período no qual estudos apontam para uma das composições mais conservadoras da corte em sua história (SILVER, 2012) (STONE, 2012, p. 497).

Bailey (2012, p. 3, tradução livre) apresenta o seguinte gráfico mostrando um estudo de casos que avaliou a variação de tendências da corte ao longo das últimas décadas:

IMAGEM 1 – Estimativas Martin e Quinn da Mediana da Suprema Corte ao longo do tempo.



\* Mediana da Suprema Corte e Porcentagem conservador de 1946-2010. Mediana da Ideologia da suprema Corte

A Suprema Corte decide constantemente casos de grande repercussão política e social, superando seus próprios precedentes e criando novas interpretações. Essa atuação, geradora de interesse por parte dos partidos políticos retrocede quase ao estabelecimento da corte, precedendo bastante a defesa da Constituição por tribunais constitucionais que iria se desenvolver a partir de 1920 na Europa (ENTERRÍA, 2006, p. 40-42). O Tribunal Constitucional de origem kelseniana iria se desenvolver principalmente após a segunda-guerra, com um controle de constitucionalidade abstrato, bastante diferente do controle da corte americana. A Suprema Corte participa de decisões com repercussões políticas desde o seu surgimento.

### **1.3 Análises sobre o Papel Político da Corte**

Pesquisadores traçaram momentos em que as composições assumiram posturas mais progressistas (liberais) ou mais conservadoras, e essas foram associadas com os perfis dos *justices*, dos presidentes e dos congressos envolvidos nas suas nomeações. Associando assim as decisões dos magistrados a manifestações políticas mais amplas, definidoras das posições da sociedade e composições do Legislativo e Executivo.

Estudos demonstram que há a tendência de os *justices* estarem mais alinhados a ideias conservadoras ou progressistas, de esse alinhamento ser previsível, mas não completamente estável. A análise de matérias da imprensa que trataram de perfis de *justices* antes de sua confirmação pelo Congresso ao cargo conseguiu apurar com grande fidelidade o posicionamento dos magistrados (EPSTEIN; MARTIN; QUINN, 2007, p. 8). Os autores pioneiros desse método, Segal e Cover (1989, p. 561), mostram que conseguiram prever, em julgamentos de casos que envolviam as liberdades civis, com uma margem de erro de apenas 5%, o futuro comportamento dos juízes Brennan, Marshall, Burger, Powell, Goldberg e Kennedy; e os *justices* Whitaker, White, Fortas e Rehnquist tiveram seu comportamento previsto com 10% de margem de erro. Os principais desvios foram com o *justice* Harlan, que foi 27,3% mais conservador do que o esperado pelas análises de jornal e *justice* Goldberg, que foi 26,4% mais liberal. O método de estudo dos magistrados a partir da imprensa, pelo seu sucesso nas previsões

e por partir de uma base de ampla disponibilidade, tem grande repercussão. No entanto, as tendências são reforçadas por diversos outros meios de pesquisa.

Utilizando o principal método de análise das cortes<sup>8</sup> (BAILEY, 2012, p. 34), Quinn, Martin, Epstein e Segal (2007, p. 1-7), chegam à conclusão de que os *justices* têm posicionamentos políticos bem delimitados e apresenta dados que os ligam aos partidos políticos dos presidentes que os indicaram.

Eles concluem que virtualmente todos os *justices* desde 1937 tinham tendências mais liberais ou conservadoras relacionadas aos partidos dos presidentes que os indicaram. A novidade foi observar que essas tendências variavam durante os exercícios de seus cargos - contrariando expectativas sociais e dados científicos de que os magistrados possuísem atuações estáveis. Praticamente todos os magistrados da Suprema Corte apresentaram variações de posicionamento estatisticamente significativas ao longo da carreira<sup>9</sup>. Os políticos que apontam os magistrados e o público em geral criam expectativas sobre suas atuações e elas estão relativamente corretas especialmente no início do exercício dos cargos, mas mudanças, com predomínio de guinada para uma visão mais liberal, costumam ocorrer (MARTIN; QUINN, 2007, p. 383).

Um exemplo de especial importância, inclusive por sua

---

<sup>8</sup> Há diversos outros materiais com pesquisas sobre a posição das cortes. Bailey (2012, p. 44) aponta o método criado por Martin e Quinn como o mais utilizado atualmente nas medições de posicionamentos dos magistrados e da própria Suprema Corte. É um método de análise dos *justices* em diversos tópicos que busca averiguar a chance de futuros posicionamentos individuais e das cortes de acordo com a sua atuação anterior em diversos assuntos. Sua apresentação pode ser encontrada em *Assessing Preference Change on the US Supreme Court* de Andrew D. Martin e Kevin M. Quinn, professores respectivamente da Washington University School of Law e Harvard University.

<sup>9</sup> A conclusão dos autores se deu a partir de um estudo de dezesseis *justices* que estiveram no cargo durante mais de dez termos entre os anos de 1937. Eles concluíram que sete juízes permaneceram com suas posições ao longo de sua carreira, apesar de variações estatisticamente significativas em alguns momentos. Os outros onze juízes variaram de maneiras lineares ou não-lineares em suas tendências. Alguns se tornaram mais liberais e conservadores ao longo tempo, ou modificam essas tendências mais de uma vez. Os juízes que permaneceram em suas posições durante seus mandatos foram: Brennan, Burger, Burton, Harlan, Jackson, Marshall, and Stewart (EPSTEIN; MARTIN; QUINN; SEGAL, 2007, p. 9).

influência na corte, é o do *justice* Rehnquist. Ao ser apontado em meados de 1970, ele era considerado o mais conservador de todos os juizes e sua atuação foi inicialmente condizente com essa expectativa. No entanto, ao ser nomeado *Chief Justice* em 1986, e até sua morte em 2004, ele passou por uma constante tendência de se tornar mais liberal, abrindo espaço para que Scalia assumisse a posição de principal magistrado conservador (EPSTEIN; MARTIN; QUINN; SEGAL, 2007, p. 45). Também é relevante o testemunho do *justice* Blackmun, que afirmou “*I don’t believe I’m any more liberal, as such, now than I was before*”<sup>10</sup> - mas, em 1972, ele fora contrário a declarar a inconstitucionalidade de uma lei que previa a pena de morte e, em 1994, ele declarou que daquele dia em diante, não iria mais trabalhar com os maquinários da morte ao apoiar a inconstitucionalidade da pena.

Além da previsibilidade apenas relativa, outra descoberta importante foi uma ligação entre o posicionamento de alguns magistrados da Suprema Corte e o presidente eleito nos Estados Unidos quando este era do partido oposto ao que apontara o *justice*. Ela ocorreu no mandato de Jimmy Carter, o único presidente do Partido Democrata durante todo o período em que o *Chief Justice* Burger esteve à frente da corte. O mandato de Carter foi o período em que Burger decidiu com perfil mais liberal em sua carreira. O mesmo ocorreu com os *justices* Black e White, ambos tiveram um comportamento mais conservador durante o governo de Nixon, e White também durante o de Reagan (EPSTEIN; MARTIN; QUINN; SEGAL, 2007, p. 30).

Três meios especialmente importantes de analisar a Suprema Corte americana são a análise dos votos, da opinião da imprensa e da associação política dos magistrados - todas com alguns dos principais resultados apresentados acima. Além dessas três abordagens, que podem ser feitas de diversas maneiras, há uma grande quantidade de outros estudos sobre a corte. Pinello, em análise envolvendo ampla literatura especializada, narra que foram encontradas muitas evidências empíricas ligando a ideologia de um juiz e o partido político do presidente que o indicou (PINELLO, 1999, p. 22). Ele estabelece uma ligação bem documentada entre a

---

<sup>10</sup> Tradução livre: “Eu não acredito que eu sou algo mais liberal, como tal agora, do que eu era antes” (EPSTEIN; MARTIN; QUINN; SEGAL, 2007, p. 2).

Suprema Corte dos Estados Unidos e a política norte-americana, e mais do que isso, com os dois principais pensamentos políticos do país representados pelos dois grandes partidos.

O magistrado da Suprema Corte não tem uma vinculação formal com partidos políticos, mas a corte atuou quase desde seu surgimento em casos políticos de grande relevância. Estudos feitos ao longo do século XX e XXI apontam majoritariamente no sentido de que a política, inclusive a partidária, influi com relevância sobre a atuação dos juízes. No entanto, características institucionais da Suprema Corte também tem um papel na atuação dos *justices* e ajudam a compor o quadro de ligação com a política e a participação da sociedade. A análise dos casos ajuda a apontar a politicidade, mas é com os arranjos institucionais que a participação de indivíduos externos à corte fica mais visível. Por meio da escolha, confirmação e aposentadoria se pode notar também a participação dos cidadãos e seus grupos organizados na corte.

## 2 Justices

### 2.1 Escolha e Confirmação

A escolha de um *justice* é um evento incomum e de grande importância na política americana (RUTKUS, 2005, p. 1). Conforme o Artigo II, da Seção 2, da Constituição dos Estados Unidos, a escolha dos *justices* ocorre pela decisão do Presidente “com o Conselho e o Consentimento do Senado”<sup>11</sup>. A Constituição não elaborou regras sobre os papéis do presidente e do Senado nessa escolha (DAVIS, 2005, p. 65) – as instituições determinaram suas próprias regras e tradições, que se tornaram mais complexas, públicas e politizadas. A atual *justice* Ruth Ginsburg escreveu que: “*Judicial confirmation is the extraordinary moment in which the three branches of government intersect*”<sup>12</sup> (GINSBURG, 1988, p. 112) – ao longo do tempo esse cruzamento ficou mais intenso, o processo passou a envolver significativamente o governo e

---

<sup>11</sup> Tradução livre de: “[...] *and by and with the Advice and Consent of the Senate* [...]” (ESTADOS Unidos da América, 1787).

<sup>12</sup> Tradução livre: “A confirmação judicial é o momento extraordinário em que os três ramos do governo se cruzam”.

influenciar com mais intensidade as relações dos três poderes.

Além de ser um momento de ligação entre os poderes o processo incluiu novos participantes ao longo do século XX. Representantes de grupos da sociedade passaram a dar depoimentos antes da decisão do Senado desde 1930 e, atualmente, dezenas deles participam em cada escolha. Eles representam interesses ligados aos liberais, como o *Alliance for Justice*, o *National Abortion Rights Action League* e a *National Organization for Women* - e aos conservadores, como a *Family Research Council* e a *Concerned Women for America*. Cidadãos individualmente participam com *e-mails*, telefonemas, reuniões com senadores, eventualmente gerando resultados relevantes ao resultado do processo. A mídia participa com intensidade variada, dando mais atenção às indicações mais controversas, mas há décadas publica entrevistas, perfis pessoais, histórias sobre o passado dos candidatos, colunas de especialistas e de grupos interessados no processo de nomeação (DAVIS, 2005, p. 28-29).

Os números relacionados à escolha apresentam um cenário de poucas indicações, decorrentes da vitaliciedade no cargo, e aparente estabilidade. A expansão para o atual formato, de nove membros, se deu com o *Judiciary Act* de 1869, a sexta e última alteração do número de membros da corte. 80% dos indicados pelo presidente são aceitos pelo Senado, e a maioria das rejeições ocorreram no século XIX. Entre 1901 e 1967, apenas um candidato foi rejeitado, John J. Parker.

Apesar da relativa calma, o processo passou por períodos específicos de dificuldades. Apenas entre 1968 e 1987, três nomes foram rejeitados pelo Senado, Clement Haynsworth, G. Harrold Carswell, e Robert Bork, e outros dois sofreram retratação pelo presidente, Abe Fortas e Douglas Ginsburg (DAVIS, 2005, p. 19-20). O mais recente membro da corte, a ex-diretora de Harvard, Elena Kagan, se tornou em 2010 a 112ª pessoa a ocupar o cargo. Ela foi a segunda indicação de Barack Obama, colocando-o na média dos demais presidentes, que apontaram entre seis candidatos em um único mandato (William Howard Taft) ou, no caso isolado de Jimmy Carter, nenhum.

Os números apontam a pouca frequência de nomeações e a alta chance de aprovação, mas não permitem conclusões relevantes. Alguns exemplos, ainda que não demonstrem a existência sistemática de

envolvimento político, mostram como alguns casos se dirigiram nesse sentido. Em 1874, Caleb Cushing foi indicado como *Chief Justice* e teve seu nome retratado por inspirar pouca confiança política. O candidato fora prefeito, parlamentar estadual, parlamentar federal eleito em quatro eleições, embaixador, magistrado na Suprema Corte de Massachusetts e não teve aspectos de sua vida pessoal questionados. No entanto, ainda na época em que a maior parte das indicações ocorriam rapidamente e com pouco envolvimento social, ele não foi considerado aceitável porque ele “ [...] *had been, in turn, a regular Whig, a Tyler Whig, a Democrat, a[n Andrew] Johnson Constitutional Conservative, and finally a Republican*”<sup>13</sup> (ABRAHAM, 1999). O processo tomou aspectos ainda mais partidários em alguns momentos, como quando um presidente republicano apontou Clarence Thomas e 54 dos 58 votos contrários ao seu nome vieram de democratas, ou na escolha do presidente democrata por Sepsen Breyer, em que todos os 9 votos contrários foram de republicanos. Em outros momentos, no entanto, ela foi ideológica, mas superou as diferenças partidárias - democratas e republicanos se uniram para impedir a nomeação de Abe Fortas como *Chief Justice* em 1968. Mais tarde, o republicano Reagan foi confrontado pelo seu próprio partido no Senado, criando repercussões sobre seu mandato, quando tentou nomear o igualmente conservador Robert H. Bork em circunstâncias adversas (EPSTEIN; SEGAL, 2005, p. 1-3).

Estatisticamente, a tendência de associação entre partidos e as nomeações, apontados em alguns casos, são verificáveis quantitativamente. A possibilidade de um senador liberal votar em um candidato considerado muito conservador, se ele não for extremamente bem qualificado, é inferior a 10%. Da mesma forma, a chance de um senador conservador votar em um candidato de mesmo perfil é de quase 90%. Autores afirmam que ética e reconhecida capacidade são fatores importantes para um candidato ser considerado pelo presidente e depois ser aceito - mas isso não altera a importância dos posicionamentos políticos daqueles que chegam a ser indicados e passam pelo Senado (EPSTEIN; LINDSTÄDT;

---

<sup>13</sup> Tradição livre: “tinha sido, por sua vez, um Whig regular, um Tyler Whig, um democrata, um [Andrew] Johnson conservador constitucional e, finalmente, um republicano”.

SEGAL; WESTERLAND, 2006, p. 298-301). Essa tendência ao voto ideológico e eventualmente ligado ao partido político do presidente que apontou o candidato já foi até expressamente declarada por membros do Senado em algumas oportunidades (DAVIS, 2005, p. 32). O presidente e o Senado sabem que as indicações causam alterações duradouras em alguns dos temas de maior importância no cenário político e no partidário - e não apenas isso, os cargos são ocupados por várias décadas e nunca houve um *impeachment* bem-sucedido contra um membro da Suprema Corte. As nomeações trazem efeitos mais longos que os mandatos dos responsáveis pela escolha (EPSTEIN; MARTIN; QUINN; SEGAL, 2007, p. 13-14).

Apontar a importância política do processo pode ser melhor expressada mostrando dados do processo de indicação.

O início do processo é uma verificação da vida do candidato. Essas verificações começam tão logo algum *justice* dê sinais de que pode se aposentar, e podem vir de opções feitas com maior antecedência pelo presidente. É normal que candidatos sejam personalidades proeminentes e tenham passado por outras avaliações sem sofrerem impedimentos em suas vidas profissionais, mas essas investigações prévias são feitas com profundidade e tendem a excluir diversos nomes das listas e se tornam mais intensas na medida em que menos candidatos continuam viáveis. A indicação liga o presidente ao candidato e, portanto, a busca supera qualificações profissionais e alcançam a vida familiar e social. Dessa fase participam a American Bar Association, agências de segurança governamentais, testemunhas e até professores universitários capazes de analisar o significado ideológico das produções escritas dos candidatos (RUTKUS, 2005, p. 13).

Mesmo antes da indicação, grupos não participantes do processo formal de escolha também começam a influenciar o presidente. Potenciais candidatos são investigados pela imprensa e a opinião pública sobre eles começa a ser formada. Davis (2005, p. 10) afirma que os cogitados ao cargo assumem uma posição semelhante aos de candidatos a uma eleição, e o papel da reação inicial da imprensa e do público podem ser importantes para impulsionar as chances de indicação dos considerados pelo presidente.

A atuação partidária dos candidatos é rara - candidatos com carreira política foram maioria no século XIX, 27% durante o século

XX, mas exceção atualmente. O último membro do Congresso a ser *justice* foi Hugo Black, que se aposentou em 1971. Apesar da não ligação direta com partidos, entre 1961 e 2005, apenas um candidato apontado não tinha perfil ideológico semelhante ao do partido do presidente, a exceção ocorreu quando Richard Nixon buscava conseguir apoio eleitoral na região sudeste dos Estados Unidos e apontou o virginiano Lewis Powell (EPSTEIN; SEGAL, 2005, p. 26-27), gerando grande repercussão com a escolha de um candidato com perfil não compatível com o seu partido. Ainda que pese substancialmente o aspecto ideológico e político, diversos critérios são apontados por Davis como relevantes (2005, p. 42-53):

a) mérito: o candidato precisa ser amplamente aceito como capaz de ser membro da corte. Os perfis aceitos foram vários, magistrados, advogados, políticos, burocratas, professores, mas candidatos que tiveram posta em dúvida a sua capacidade para atuar na corte, como Caswell, em 1970, tem chances maiores de serem rejeitados ou terem seus nomes retirados pelo presidente;

b) idade: pela grande importância do cargo, uma das possíveis preocupações é a idade dos candidatos. Davis (2005, p. 17) cita o presidente Richard Nixon, dizendo que o homem ideal para a corte deve ter entre 40 e 50 anos. A tendência de nomear candidatos jovens iniciou com George Washington e se manteve por todas as eras da corte, com alguns dos candidatos mais novos estando no início dos quarenta anos - inclusive o primeiro *Chief Justice*, John Jay, nomeado aos 43 (EPSTEIN; SEGAL, 2005, p. 65);

c) amizade com o presidente: não é comum, mas presidentes preencheram os cargos com candidatos capazes que eram notavelmente seus amigos pessoais e relevantes defensores de suas políticas sociais e econômicas. Em tempos recentes, os presidentes Harry Truman e Lyndon Johnson se notabilizaram por escolhas de amigos;

d) religião: a primeira escolha de um judeu se deu em 1916, com o *justice* Louis Brandeis. Todos os presidentes até Nixon mantiveram ao menos uma cadeira ocupada por judeus e esse era um critério relevante no processo de escolha. Atualmente dois judeus fazem parte da corte, Ginsburg e Breyer, mas estudos indicam que há 23 anos esse não tem sido um critério determinante para os presidentes e o Senado. Igualmente, diversos membros católicos ocuparam a corte, três a ocupam na composição atual e desde a década de 1950,

aponta-se haver a preocupação em manter ao menos um católico na corte;

e) cor: Georg H. W. Bush foi o primeiro presidente a dar uma grande importância ao critério de manter um *justice* negro na corte, em 1990. Essa preocupação se deu quando foi anunciada a aposentadoria de Thurgood Marshall, que era negro. A escolha se deu em favor de Clarence Thomas em 1991, mantendo a cadeira da corte com um afro-americano;

f) hispânicos ou latinos: durante o mandato de Georg H. W. Bush foi dada importância pela primeira vez à nomeação de um representante de hispânicos e latinos. A nomeação se deu em meio a uma forte pressão de grupos pela representação. Alberto Gonzales foi o apontado pelo presidente e mais tarde não foi confirmado. Barack Obama apontou com a *justice* Sonia Sotomayor em 2009 como uma representante das mulheres e primeira representante inequívoca<sup>14</sup> e declarada dos latinos;

g) gênero: Ronald Reagan afirmou em 1980 que uma de suas primeiras escolhas para a corte seria uma mulher. Desde essa primeira escolha sempre houve uma representante da corte e grupos organizados de mulheres buscaram ter mais de uma cadeira, o que foi atendido inicialmente por Bill Clinton. Atualmente a corte é composta por três mulheres, Ruth Bader Ginsburg, *justice* desde 1993, e as duas últimas indicadas, Sonia Sotomayor e Elena Kagan, em 2009 e 2010;

h) norte e sul: principalmente até a Guerra Civil, houve declarada e reconhecida preocupação de manter um equilíbrio entre *justices* do norte e do sul na corte, para garantir a força da representação das duas regiões. Esse critério não é relevante hoje;

i) posicionamentos específicos: alguns temas com especial relevância social podem ser determinantes na viabilização de uma candidatura e na escolha do presidente. Aborto, eutanásia, armas, sistemas públicos de saúde, previdência, liberdades civis, ações afirmativas e uso de drogas são alguns dos tópicos que recebem grande atenção atualmente. No passado, Abraham Lincoln, por exemplo, deixara implícito que escolheria magistrados que se opusessem à escravidão (EPSTEIN, SEGAL, 2005, p. 49).

---

<sup>14</sup> O *justice* Cardozo era descendente de moradores da península ibérica, mas sua escolha e posterior atuação na corte não tiveram ligação com a ascendência.

O presidente da república é vinculado por sua indicação e, em diversas oportunidades, a tranquilidade do processo afetou a percepção de sua liderança política frente ao Senado, tendo efeitos sobre toda a avaliação de seu mandato. A escolha final é dele, em média ocorre em menos de uma semana (RUTKUS, 2005, p. 14), ouvindo políticos, assessores, opiniões de grupos organizados, da imprensa e de membros do Senado e da Suprema Corte. Diversos *justices* são lembrados como marcos da administração de um presidente. A escolha é especialmente relevante quando há a nomeação de um *Chief Justice*, que para estudos doutrinários marca o início de uma era da corte e, politicamente, eles têm a prerrogativa de escrever os votos da corte sempre que estiverem na maioria. A indicação traz relevantes implicações políticas para o presidente e seu legado, e é acompanhada pela sociedade também sob esse viés politizado.

O Senado igualmente tem nas indicações um momento importante, ele deve confirmar a escolha do presidente. A forma de confirmação não foi especificada na Constituição, mas se desenvolveu até atingir o modelo atual, altamente público e invasivo na vida do candidato. Ela é iniciada com o posicionamento do Senate Judiciary Committee, seguida de debates e culmina na votação com quórum de maioria simples caso a votação não seja dispensada por consenso. O processo levou em média 2,56 dias nos primeiros vinte anos da corte, mas ficou progressivamente mais longo, com o patamar atual de 75,7 dias<sup>15</sup>. A realização de votações nominais, que raramente ocorreram até 1830 e ainda se mantiveram incomuns até 1880, virou um fenômeno comum no século XX e, depois de 1967, votações ocorreram em todas as indicações, nenhum caso de consenso permitiu dispensar o voto individual dos senadores (RUTKUS; BEARDEN, p. 2009). Richard Davis, na obra *Electing justice: fixing the Supreme Court nomination process*, apresenta a seguinte evolução de tempo para confirmação do Senado.

---

<sup>15</sup> O tempo tomado somando a escolha do presidente e a confirmação também aumentou. Entre 1900 e 1980 ele fora de 59 dias, nos últimos 25 anos, ele tem durado em média 113 dias (GARRETT; RUTKUS, 2009).

Período	<i>Justices</i> Confirmados	Média de dias para confirmação
1789 -1809	16	2,56
1810 -1830	6	8
1831 -1850	9	11,56
1851 -1870	10	12,3
1871 -1890	11	24,91
1891 -1910	12	8.33
1911 -1930	10	24,1
1931 -1950	13	12,62
1951 -1970	11	57,91
1971 -1980	3	38,6
1981 -1990	5	94,3
1991 -1994	3	75,7

Tempo para confirmação (DAVIS, 2005, p. 2005)

O Senado não aceitou 36 das 160 nomeações propostas - estando nessa contagem a rejeição um de *Associate Justice* que foi rejeitado como *Chief Justice* (Abe Fortas) e outro que foi aceito *justice*, exonerou-se e não foi reaceito em nomeação subsequente (John Rutledge). Dos 36, 11 nomes foram rejeitados em votação e 11 nomes foram retirados de consideração pelo presidente. Os demais não chegaram a ser votados por falta de tempo, adiamentos ou pelas candidaturas não terem sido colocadas na pauta por pressões políticas e sociais (RUTKUS, 2005, p. 4-5) (HOGUE, p. 1-6) (BETH; PALMER, 2009). Rejeições ocorrem por motivos como oposição ao presidente, posicionamentos do candidato em assuntos socialmente polêmicos, incerteza sobre a posição política do candidato, falta de qualificação, oposição bem-sucedida de grupos de pressão ou medo de que o candidato possa alterar profundamente o posicionamento da corte em alguma jurisprudência importante<sup>16</sup> (RUTKUS, 2005, p. 41).

<sup>16</sup> A preocupação com o equilíbrio da corte é um fator constante nos debates sobre novos membros. A maior parte das votações de grande relevo da corte se dão por um ou, no máximo, dois votos de diferença (BAIRD, 2007, p. 179). Esse é o resultado de uma política parcialmente consciente de grupos sociais e membros da política, que historicamente levaram a corte a decidir da maneira mais liberal ou conservadora possível para a sua composição por meio de novos casos que reforçavam uma posição em determinada direção até chegar ao limite aceito para a corte naquele assunto. Assim, é grande a importância do *center of the Court, the Court's middle, pivotal justice, the most powerful Justice* ou, mais comumente, do *swing justice*, um magistrado que vota com frequência em posições liberais ou

Não é sob evidente e declarada influência partidária que grande parte das discussões ocorrem no Senado, pois em debates, os senadores, grupos e políticos liberais priorizam candidatos que defendam direitos humanos e políticas de auxílio aos pobres. Os conservadores costumam apoiar candidatos que apoiem uma interpretação restrita da Constituição e limites à atuação do Estado (DAVIS, 2005, p. 84). Não costuma ser expressamente declarada a existência de uma partidarização da escolha no Senado. No entanto, em 1986, um estudo apontou que 89% dos candidatos eram confirmados quando o presidente e a maioria do Senado eram do mesmo partido. A chance de confirmação cai para 59% quando o presidente era do partido oposto à maioria do Senado (DAVIS, 2005, p. 69). Nos últimos cinquenta anos houve seis rejeições feitas pelo Senado, quatro quando o presidente e a maioria do Senado eram de partidos diferentes. O apoio do senado, na maior parte das vezes, tem ligação com os partidos. Diversos outros autores apontam a tendência de partidarização das nomeações (EPSTEIN; MARTIN; QUINN; SEGAL, 2007, p. 13) (SEGAL; COVER, 1989, p. 560-561.) (DAVIS, 2005, p. 36), ainda que não seja um elemento decisivo em todas as oportunidades.

Após ser apontado pelo presidente (*nominated*) a confirmação passa a ser analisada inicialmente pelo importante Senate Judiciary Committee, que participou de praticamente todas as nomeações desde o final da Guerra Civil. No início da corte, as deliberações do comitê eram privadas e ocorriam muito rapidamente, agora eles são televisionadas e recebem grande atenção da imprensa.

O comitê faz uma nova avaliação da vida pessoal e nas últimas décadas, os candidatos têm comparecido para testemunhar

---

conservadoras. Um dos motivos para a grande coalizão que inviabilizou a candidatura de Robert Bork foi o fato de ele ser um renomado conservador e o juiz que se aposentava para abrir a vaga à qual ele era apontado, Lewis F. Powell, Jr., havia sido um centrista e *swing voter* determinante em diversas posições importantes da corte (HOGUE, p. 15). Na maior parte da história da corte, quatro *justices* formam um grupo de liberais e outros quatro de conservadores, votando juntos em muitos casos relevantes, fazendo com que um *swing justice* tenha particularmente mais peso que os demais nas decisões que dividem a corte (EPSTEIN; MARTIN; QUINN, 2005, p. 1275-1276). Sobre o assunto, ver *The Median Justice on the U.S. Supreme Court* de Lee Epstein, Andrew D. Martin, Kevin M. Quinn e *On the rationale of group decision-making* de Duncan Black.

pessoalmente, com questões envolvendo suas posições filosóficas, ideológicas e valores pessoais. Diversos dias são utilizados também para ouvir grupos organizados na sociedade que estão presentes durante quase todas as discussões do comitê, ao lado da imprensa. Após tomar uma decisão, o comitê pode recomendar favoravelmente ou contrariamente à indicação - ou não se manifestar. Apesar do peso do relatório, ele não vincula a decisão do Senado. Essa decisão permite a votação pelos membros do Senado - é uma votação pública e que desde 1986 tem sido televisionada, e pode envolver longos debates. A maioria simples basta para a nomeação, que é enviada à Casa Branca para ser assinada pelo Presidente e tomadas as medidas formais necessárias para o juramento e a posse (RUTKUS, 2005, p. 3-45). Até a votação, é comum que surjam controvérsias importantes ou, como descrito por Richard Davis (2005, p. 4), “*public pitched battles involving partisans, ideological groups, single-issue groups, and the press*”<sup>17</sup>. Denis Rutkus (2009, p. 55) resume o debate e votação assim: “*If the nomination of a person to the Supreme Court sometimes produces confirmation battles, the appointment process at other times is remarkable for its lack of conflict, particularly when the Senate votes overwhelmingly for confirmation*”<sup>18</sup>.

Das nomeações, talvez a mais marcadamente política foi a de Robert Bork, que era juiz da Corte de Apelações do Distrito de Colúmbia e havia sido Procurador-Geral dos Estados Unidos. Ele era um conservador popular no Senado e foi apontado por Reagan em 1987. Contra a sua candidatura foi organizada uma coalizão com mais de 300 grupos de interesse, com ampla repercussão na imprensa. O candidato foi duramente criticado e o apoio à sua candidatura foi decrescendo até se tornar inviável em meio a um intenso debate sobre seu perfil e a importância da Suprema Corte para a sociedade americana. O processo foi o mais intensamente coberto pela mídia na história da corte e alterou os processos de nomeação subsequentes, nos quais o presidente se envolveu mais

---

<sup>17</sup> Tradução livre: “Batalhas públicas barulhentas envolvendo pessoas com interesses partidários, grupos ideológicos, grupos com um interesse específico e a imprensa”.

<sup>18</sup> Tradução livre: “Se a nomeação de uma pessoa à Suprema Corte pode algumas vezes produzir batalhas de confirmação, outras vezes o processo de escolha é notável por sua falta de conflito, particularmente quando o Senado vota predominantemente pela confirmação”.

diretamente nas nomeações e o apoio social e dos grupos se tornou um dos maiores focos de atuação política por parte do presidente e dos partidos. A nomeação de Bork não foi o início da politização das nomeações, mas foi até hoje a expressão mais viva do patamar de envolvimento que a sociedade passou a ter.

As primeiras nomeações à Suprema Corte também foram aquelas menos acessíveis aos cidadãos e menos influenciadas pela opinião pública e pelas diversas formas de organização e manifestação social. O processo era rápido, pouco controverso, feito por alguns poucos representantes de grande poder político. Hoje, o processo é politizado também, mas agora de maneira mais evidente. As ideologias são claramente incluídas nos processos, e podem ser determinantes no desenvolvimento de alguns deles.

Os presidentes e demais políticos procuram dar força às suas ideias quando estão no governo - não é surpreendente que escolham candidatos que tenham posições ligadas às deles próprios ou que auxiliem na conformação política que eles defendem. Esses juízes, que já foram selecionados ao menos em parte por suas posições políticas e destaque social, ascendem ao cargo após esse longo processo e, não surpreendentemente, costumam corresponder às expectativas depositadas neles e permanecer nos cargos por duas ou três décadas atuando com perfil compatível aos dos presidentes. Dessa forma, ao escolher os presidentes e senadores, os cidadãos votantes influenciam indiretamente na corte, além de possuírem seus canais de intervenção direta. É um sistema que impõe um debate mais democrático sobre a escolha dos membros da corte.

## 2.2 Exercício e Aposentadoria

A Constituição dos Estados Unidos determina os mandatos dos legisladores, nos artigos I e II, e a possibilidade de reeleição do presidente na segunda emenda, mas, no artigo III, seção 1, ela determina apenas que os *justices* “[...] shall hold their Offices during good Behaviour”<sup>19</sup>. A norma foi interpretada como outorgando permanência no cargo enquanto o magistrado desejasse e todas as

---

<sup>19</sup> Tradução livre: “[...] devem conservar seus Cargos enquanto tiverem boa conduta”.

principais leis envolvendo regras de aposentaria, em 1869, 1937, 1954, confirmaram essa interpretação. Não é uma regra estabelecida em todo o país, ela se contrapõe às leis da maior parte dos estados, pois em trinta e seis deles, ou 72%, há normas determinando a aposentadoria compulsória (WARD, 2003, p. 13). A origem da vitaliciedade é inglesa e foi apresentada como elemento institucional de grande importância durante defesa da Constituição perante a sociedade americana por Alexander Hamilton, no artigo 78<sup>20</sup> do *The Federalist Papers* (HAMILTON; JAY; MADISON, 1802, p. 211). Os magistrados da Suprema Corte que se aposentaram desde 1950 tinham em média 77 anos. É a maior média de idade desde a fundação da corte, mas é semelhante à dos períodos anteriores, apenas durante o século XVIII ela foi inferior a 70 anos (MCGUIRE, 2005, p. 11).

Os *justices* da Suprema Corte permanecem vitaliciamente nos seus cargos, o que cria a possibilidade de influenciar a futura composição da corte com suas aposentadorias. Se um *justice* escolher o momento de se aposentar, aguardando até um cenário

---

<sup>20</sup> “*For I agree, that ‘there is no liberty, if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers.’ And it proves, in the last place, that as liberty can have nothing to fear from the judiciary alone, but would have every thing to fear from its union with either of the other departments; that as all the effects of such a union must ensue from a dependence of the former on the latter, notwithstanding a nominal and apparent separation; that as, from the natural feebleness of the judiciary, it is in continual jeopardy of being overpowered, awed, or influenced by its co-ordinate branches; and that as nothing can contribute so much to its firmness and independence as PERMANENCY IN OFFICE, this quality may therefore be justly regarded as an indispensable ingredient in its constitution, and, in a great measure, as the citadel of the public justice and the public security.*” Tradução livre: “Porque eu concordo que ‘não há liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo.’ E isso prova, afinal, como a liberdade não pode ter nada a temer do judiciário isoladamente, mas teria tudo a temer de sua união com qualquer outro dos departamentos; que todos os efeitos de uma tal união deve resultar de uma dependência do primeiro com os últimos, apesar de uma separação nominal e aparente; que, pela fraqueza natural do judiciário, ele está em risco contínuo de ser dominado, pressionado ou influenciado por seus ramos do poder que com ele se relacionam; e, que nada pode contribuir tanto para a sua firmeza e independência do que a PERMÊNIA NO CARGO, essa característica pode então ser justificadamente considerada como um ingrediente indispensável da sua constituição, e, em grande medida, como a fortaleza da justiça e segurança pública”. A expressão “permanência no cargo” em maiúscula é mantida do original, publicado em 1802.

politicamente favorável, ele tem a chance de influenciar no perfil do magistrado que irá lhe suceder - é uma estrutura institucional muito rara em democracias, pois os principais cargos são geralmente escolhidos por eleição ou preveem aposentadoria compulsória após certa idade.

Atualmente, por exemplo, divide-se a corte em quatro magistrados mais liberais, quatro mais conservadores e um com tendência a votar com os dois espectros. A corte pode se alterar por décadas se a aposentadoria de um *justice* conservador se der durante o mandato de um presidente liberal e um Senado majoritariamente democrata. Os magistrados têm essa consciência e essa foi a estrutura criada com a Constituição e nunca alterada, legitimando o comportamento de escolha do momento da aposentadoria. Questionado em 13 de janeiro de 1999 se os magistrados baseavam suas decisões de aposentadoria em quem ocupava a Casa Branca, o então *Chief Justice* Rehnquist respondeu em entrevista televisionada à PBS, “*That’s not one hundred percent true, but it certainly is true in more cases than not, I would think*”<sup>21</sup> (ROSE, 1999).

Os *justices* moldam o direito americano com suas decisões, e a sua saída é um dos eventos com efeitos mais duradouros sobre as futuras posições da instituição (WARD, 2003, p. 6-7). Historicamente, eles buscaram conquistar o apoio de seus colegas de corte e estabeleceram sanções sobre os outros poderes para pressionar pelo cumprimento das decisões proferidas (PERETTI; ROZZI, 2011, p. 134). Adotar o comportamento de influenciar a composição da corte por meio da aposentadoria não é vedado pela Constituição e pode ser compreendido até como um elemento que se enquadra na prescrição de Hamilton, pois é uma maneira de recomposição que reforça a independência da Suprema Corte em relação aos outros poderes.

Uma demonstração clara da importância da política é o fato de que nenhum *justice* da era moderna se aposentou durante uma campanha presidencial, algo que criaria incerteza sobre o novo integrante e possíveis controvérsias na campanha. Apenas o magistrado Earl Warren tentou pedir a aposentadoria durante a

---

<sup>21</sup> Tradução livre: “Isso não é cem por cento verdadeiro, mas é certamente verdadeiro na maioria dos casos, eu pensaria”.

campanha presidencial de 1968 (WARD, 2003, p. 21), mas a tentativa foi frustrada por movimentos políticos do Congresso até depois da eleição. No entanto, e mostrando como preocupações institucionais podem inibir as exclusivamente políticas, é extremamente raro que dois juízes peçam aposentadoria ao mesmo tempo, com os casos ocorridos sendo ligados à motivos de saúde, e o último sendo entre os magistrados Hugo Black e John Harlan II em 1971 (WARD, 2003, p. 18).

Artemus Ward elaborou o estudo mais profundo sobre a aposentadoria dos *justices*<sup>22</sup> e, em harmonia com diversos outros autores (PERETTI; ROZZI, 2011, p. 134) (DITULLIO; SCHOCHET, 2004, p. 1096) (MCGUIRE, 2005, p. 11), apresenta dados que corroboram a fala de Rehnquist e a possibilidade de ocorrência da assim referida aposentadoria estratégica<sup>23</sup>. No entanto, diferentemente de um comportamento sistematicamente preocupado com a política, em que a maior preocupação seria evitar a aposentadoria durante o mandato de um presidente ou Senado com visão política antagônica, o cenário é uma matriz diversos fatores institucionais, políticos e de circunstâncias pessoais dos *justices*.

Ward (2003, p. 15) aponta o interesse partidário como o maior elemento na tomada de decisão atualmente, mas pondera que tais preocupações tiveram um papel menor em outras conjunturas. Ele apresenta uma lista, baseada no estudo individualizado das aposentadorias, ela inclui: saúde física e mental, finanças pessoais, legitimidade de magistrados perante a sociedade, preocupações com o funcionamento da corte, circunstâncias da vida pessoal e desejo de continuar na função.

Um aspecto não político é a saúde dos magistrados. A aposentadoria com média de 77 anos é a maior já medida, e diversos juízes sofrem problemas, sendo especialmente graves os problemas cognitivos. O caso mais relevante até o momento foi o do justice Douglas, que teve um acidente vascular cerebral em 1975 que

---

<sup>22</sup> A obra de Artemus Ward foi intitulada *Deciding to leave: the politics of retirement from the United States Supreme Court*, e foi lançada pela State University of New York Press em 2003. Ela será extensamente utilizada na seção das aposentadorias por ser apontada como principal obra e mais completa na área.

<sup>23</sup> Tradução literal de um dos termos mais utilizados para se referir ao fenômeno, *strategic retirement*.

diminuiu sua capacidade de atuação na corte, mas ele não se aposentou imediatamente - supostamente por preocupações com a nomeação de um substituto pelo presidente Gerald Ford, um desafeto pessoal (DITULLIO; SCHOCHET, 2004, p. 1094). Foi apenas após a movimentação dos demais membros da corte, retirando a efetividade das atuações dele, que o magistrado eventualmente se aposentou. Apesar de ser o mais famoso, esse é apenas um dos casos - os justices Ginsburg, Stevens, O'Connor e Rehnquist, por exemplo, trataram neoplasias enquanto integravam a corte (MCGUIRE, 2005, p. 8-15), e essa é só uma da lista de condições graves enfrentadas pelos juízes e acompanhadas pela imprensa nas últimas décadas (DILON, 2015).

A principal conclusão de Artemus Ward foi de que a aposentadoria e a preocupação com a política variaram guardando íntima relação com as leis previdenciárias dos juízes. Mostrando genericamente a importância da questão, dos juízes federais americanos, entre 1869 e 2002, apenas 3% saíram das cortes antes de preencher os requisitos da aposentadoria. No entanto, em até um ano após o preenchimento, 39% dos juízes das cortes pediram aposentadoria - os juízes da corte de apelação que pediram aposentadoria nesse período variaram entre 4% e 29% (PERETTI; ROZZI, 2011, p. 139-140). Ter assegurados os pedidos de aposentadoria têm grande peso sobre a decisão. Os juízes da Suprema Corte, com uma atuação de importância política maior e menos influenciados por leis previdenciárias, passaram por fases complexas, mas não desligadas dessa questão.

A primeira fase se deu com o surgimento da corte e a obrigação de realizar as seções nos diferentes circuitos federais. A fase foi breve e durou até 1801, naquele momento não havia nenhuma previsão de aposentadoria para os magistrados da Suprema Corte, mas a maior parte dos juízes renunciou ao cargo. As dificuldades impostas pelas constantes e longas viagens fizeram com que os juízes renunciassem ao cargo quando não tinham condições de as realizar<sup>24</sup>. Isso se deu sobretudo por condições de saúde dos magistrados. De sete juízes do período, cinco renunciaram e ao menos

---

<sup>24</sup> Outro motivo importante para renúncias foi o desejo de participar de cargos políticos que tinham então mais prestígio.

dois sofriam de relevante declínio das capacidades intelectuais (WARD, 2003, p. 16). O dever de cumprir as viagens era um mecanismo informal de induzir à saída da corte (WARD, 2003, p. 43).

A partir de 1801, as viagens continuaram sendo previstas, mas passaram a ser opcionais. Apesar da alteração, continuou não havendo qualquer previsão de aposentadoria. Nessas circunstâncias, apenas quatro dentre vinte e quatro juízes renunciaram ao cargo até a criação da primeira lei previdenciária em 1869 - a taxa de renúncia caiu de 71% para 17%, quase todos os demais magistrados faleceram ocupando o cargo (WARD, 2003, p. 16). Naquele período, diversos juízes decidiram não fazer mais as viagens, e muitos sequer iam às sessões das cortes em função de suas condições de saúde. Como a renúncia os deixaria sem vencimentos, os interesses partidários foram bem menos relevantes.

Ward narra que apenas sete dos magistrados do período poderiam ter feito algum planejamento ligado à política com suas renúncias. É destacado o caso de Oliver Ellsworth, o mais provável caso de interesse político e inclusive com conotações partidárias (WARD, 2003, p. 43). Thomas Jefferson especulou em cartas pessoais para James Madison que a renúncia do então *Chief Justice* era uma maneira de manter o cargo sob influência dos federalistas, e John Adams nomeou rapidamente um sucessor para o cargo, antes da mudança de governo para outro grupo (WARD, 2003, p. 38-39).

Após o final da Guerra Civil, a situação era de um grupo de magistrados de saúde bastante debilitada formando a corte. Ela passou a receber atenção do Congresso por essa condição. Além disso, Ward afirma que predominavam os votos em favor dos interesses do partido democrata naquele momento – e nas vésperas do Ato Judiciário de 1869, que estabeleceu a primeira lei previdenciária, fora eleito congresso de ampla maioria republicana (WARD, 2003, p. 43).

O Ato Judiciário de 1869 foi aprovado e, dentre diversas outras reformas, criou a primeira previsão de aposentadoria para os *justices*. Na norma foi previsto que os juízes poderiam renunciar e pedir benefícios civis após setenta anos de idade e dez anos na corte. Daquele momento até a próxima lei de aposentadoria, trinta e seis juízes saíram da corte e onze foram utilizados previsão daquela lei - uma percentagem de 31%. 53% dos juízes, no entanto, ainda faleciam sendo membros Suprema Corte porque não chegavam a

alcançar os dois requisitos exigidos ou, em muitas oportunidades, porque não queriam se afastar da magistratura (WARD, 2003, p. 16). Ward narra ainda que nesse período a corte teve regras de funcionamento alterada pelo *Evarts Act*, passando a controlar mais sua pauta de votações, o que diminuiu o grandemente o ritmo de trabalho e permitiu a continuidade de magistrados com menos saúde na corte (WARD, 2003, p. 94-124). A corte dessa época passou por um período de intensa atividade relacionada aos partidos políticos. Ao julgar o caso *United States v. Cruikshank*, em 1876, no qual os dois grandes partidos se declararam vencedores das eleições na Louisiana, com tensões que alcançaram o auge no massacre de Colfax, os magistrados se dividiram na corte e aflorou a ligação entre suas decisões e interesses partidários. Essas discussões teriam influenciado no planejamento da aposentadoria dos magistrados.

Um novo desenvolvimento nas regras previdenciárias que afetaram o comportamento dos integrantes da Suprema Corte ocorreu em 1937. Inicialmente, foi alterado o regime das normas de aposentadoria dos juízes federais. Desde 1869, elas seguiam a de outros servidores públicos e os benefícios haviam variado em função de leis posteriores nem sempre mais benéficas. Uma das normas do New Deal chegou a diminuir o valor da pensão dos servidores e um dos afetados foi Oliver Holmes, um dos juízes mais proeminentes da história da corte, que teve sua pensão diminuída pela metade, para dez mil dólares. A pensão de Holmes foi reestabelecida por lei específica e foi promulgado o assim chamado *1937 Act*, que criou uma aposentadoria específica para os magistrados. Além dela, os juízes passaram também a continuar dentro da estrutura do judiciário, ainda que fora da Suprema Corte, com um status *sênior* e funções jurisdicionais diferentes (WARD, 2003, p. 137).

Os novos benefícios repercutiram sobre a Suprema Corte sem alterar fundamentalmente o comportamento – da aprovação da lei até a próxima grande alteração previdenciária, cinco dos quatorze, ou 36%, dos juízes se aposentaram sob as novas condições (WARD, 2003, p. 18).

Em 1954, foi eleito um congresso predominantemente republicano – pela primeira vez os representantes do partido dominaram as duas câmaras desde a depressão de 1929. Ward (2003, p. 11) afirma que no desejo de renovar todo o judiciário federal, e especialmente a Suprema Corte de maioria democrata (em função

das escolhas de Roosevelt e Truman nos mandatos anteriores), foi aprovada uma nova lei previdenciária. Ela expandiu as normas anteriores – a aposentadoria poderia ser alcançada após a idade de sessenta e cinco anos, com quinze anos de serviço em cortes federais. Essa norma ficou conhecida como *Rule of Eighty*<sup>25</sup>, pois permitia também que os anos de serviço em cortes federais e a idade fossem combinados, havendo direito à aposentadoria após ser alcançada a soma oitenta. As regras garantiram as aposentadorias quase imediatas de três *justices*, que ainda foram acompanhados pelo falecimento de outros dois magistrados, o que permitiu que Eisenhower influenciasse a fortemente corte pela escolha de cinco novos magistrados durante seus mandatos.

A norma de 1954, com a *Rule of Eighty*, é a atual norma previdenciária. Desde 1955, um ano após a sua aprovação, todos os *justices* saíram da Suprema Corte voluntariamente e, desde a saída de Abe Fortas em 1969, todos o fizeram por pedido de aposentadoria (WARD, 2003, p. 11).

A atual era foi iniciada, portanto, em meados do século passado e permitiu o amplo planejamento das aposentadorias. A conclusão principal do trabalho de Ward (2003, p. 177) é que as regras abriram espaço para um incremento na politização. Elas diminuem a preocupação dos magistrados com suas condições pessoais, tanto financeiras quanto de permanência no judiciário. Foi nesse cenário, na década de 1990, que Rehnquist afirmou que a maior parte das aposentadorias tinham ligação com quem sentava na Casa Branca. A afirmação não se confirma em termos literais: apenas nove dentre dezenove *justices* saíram em mandatos de presidentes do mesmo partido de suas indicações até 2003, mas os comportamentos ligados às preocupações políticas e ao congresso eleito permearam a sociedade e possivelmente diversos magistrados, como afirmou o antigo *Chief Justice*<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Tradução livre: “regra dos oitenta”.

<sup>26</sup> São diversas as notícias de imprensa indicando a ligação entre aposentadorias e o cenário político, essas notícias e especulações ocorrem desde o século XIX e envolvem uma longa lista de magistrados, por todos, ver *Modern Departures from the U.S. Supreme Court: Party, Pensions, or Power?* de Terri Peretti e Alan Rozzi. Ao contrário da declaração do *Justice Chief* Rehnquist, notícias apareceram na forma de depoimentos de pessoas próximas aos magistrados, narrativas da imprensa ou

Dentre as diversas aposentadorias polêmicas por envolver interesses políticos e eventualmente partidários, talvez a mais relevante tenha se dado em 1965, durante o mandato do presidente Lyndon Johnson. O presidente desejava apontar seu amigo pessoal e renomado advogado liberal Abe Fortas ao cargo. Ele era um reconhecido apoiador de suas políticas governamentais, mas enfrentava uma dificuldade, não havia cargo vago e nenhum *justice* desejando se aposentar. Para abrir uma vaga na corte, depois de diversas outras tentativas, o presidente aceitou oferecer ao *justice* Arthur Goldberg a vaga de embaixador dos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas. O *justice* era contrário à Guerra do Vietnam, apoiada pelo presidente, e desejava utilizar sua posição nova para apoiar o fim do conflito. Ele havia afirmado antes que não pretendia se aposentar, mas saiu do seu cargo afirmando que um chamado ao dever com a nação o impelia à aposentadoria (EPSTEIN; SEGAL, 2005, p. 29-30 e p. 47-48). O caso foi rumoroso por seus contornos incomuns e pela aposentadoria de um *justice* apenas três anos depois de seu apontamento, mas sobretudo, demonstra a extensa ligação da Suprema Corte com as ideologias presentes na sociedade e o peso de um apontamento para a corte, grande o bastante para que o presidente oferecesse um cargo de grande influência a um magistrado que não apoiava suas ideias e faria expressa oposição à sua política a respeito do Vietnam dentro das Nações Unidas.

Terri Peretti e Alan Rozzi apontam ainda outros dados sobre aposentadoria de magistrados. Eles concluem que há maior chance de juízes se aposentarem considerando a conjuntura política, mas apenas um terço dos casos por eles analisados concluíam que

---

especulações, e não em textos e declarações de autoria dos próprios magistrados ou de políticos e juristas diretamente envolvidos. Um exemplo recente e de repercussão é a da *justice* O'Connor, que teria dito em uma festa no dia 7 de setembro de 2000, na presença de diversas pessoas, que “isso era terrível”, ao saber que o candidato Al Gore havia vencido a disputa para a presidência no estado da Flórida. Afirmam os jornalistas que o comentário foi explicado mais tarde, sem a presença dela, por seu marido: ela esperava a vitória de um republicano para se aposentar e residir com o marido no estado do Arizona. A vitória acabou sendo de um republicano, Bush, mas mostrando a fragilidade dessas fontes, a magistrada só veio a se aposentar seis anos mais tarde, em 2006, após o final do primeiro mandato de Bush e a nova eleição presidencial. A eventual preocupação com a política não foi confirmada.

questões ideológicas e partidárias influíram decisivamente no pedido (PERETTI; ROZZI, 2011, p. 133-159). Uma ligação encontrada é a de que há maior chance de haver relação com a política quando os pedidos de aposentadoria são feitos nos últimos dois anos de mandato, indicando preocupação com as chances de trocas de partido na Casa Branca (STOLZENBERG; LINDGREN, 2010, p. 288), mas eles também concluem que o achado não permite apontar para uma majoritária ligação das aposentadorias com interesses políticos. Os autores concordam que há uma crença social de que há influência, mas ela é contradita pelos estudos e outros fatores importantes despontam no estudo individualizado dos casos.

O interesse político e partidário na escolha dos juízes é decorrente do sistema estabelecido pela Constituição. A tradição de um debate político amplo e uma minuciosa sabatina do Senado reforçam essa característica. A aposentadoria, por seu lado, também parece ter ligação com os temas políticos - ainda que inserido em um contexto no qual diversos outros fatores também podem influir. As normas beneficiam a existência de um comportamento partidário e ele é confirmado por estudos na área. Todas as principais legislações previdenciárias dos juízes trouxeram a discussão sobre um limite de idade, como existe nos estados (WARD, 2003, p. 11), mas ele nunca foi estabelecido, permitindo a continuidade do comportamento e atuação política. No arranjo institucional, a ligação política da corte com a sociedade e outros poderes é grande e isso permite mais relação entre os membros e o cenário político geral.

### **3 Atuação e Partidos Políticos**

A composição atual da corte tem quatro magistrados mais conservadores: Scalia, Thomas, Roberts, Alito. Entre os liberais, costumam ser incluídos Ginsburg, Breyer, Sotomayor, and Kagan. O *justice* Kennedy, apontado por um presidente conservador exerce o papel de *swing*. Pesquisas já mostradas apontam a ligação com a política e os partidos, até mesmo os assistentes dos *justices* deixam entrever essa realidade – os 84 assistentes apontados por Clarence Thomas haviam passado antes por juízes de apelações apontados por republicanos, como ele também fora. Ainda que menos extremos em sua fidelidade, a maior parte dos *justices* liberais e

conservadores mantêm o mesmo padrão na escolha de seus assistentes (LIPTAK, 2010).

Em uma publicação iniciada por texto do atual *Chief Justice* da suprema corte, Suzanna Sherry define da seguinte forma o papel da política na corte, em um artigo intitulado *Influence and Independence: Role of Politics in Court Decisions*, mostrando como o papel político é reconhecido e aceito institucionalmente:

*At any particular time, the Court will consist of justices appointed by different presidents and confirmed by different Senates. As the Court began its term in October 2012, for example, the nine sitting justices were appointed by five different presidents — three Republicans and two Democrats. The diversity of political views on the Court and the periodic appointment of new justices guarantee that no single political faction will reliably prevail for long*<sup>27</sup> (SHERRY, 2014, p. 10).

Não apenas os juízes são escolhidos em um ambiente de profunda interação com a sociedade e motivações políticas, mas é provável que a composição futura da corte influa sobre suas aposentadorias. Um presidente e um Senado de ideologias semelhantes, fazem com que um juiz saiba qual o provável perfil de seu sucessor. E ainda que cada novo *justice* possa mudar de posição, e efetivamente o façam, permanece intocada a tendência de que as variações se deem sem alterações profundas. Ronald Reagan apontou Scalia, O'Connor, Rehnquist e Kennedy - e durante muitos anos eles se mantiveram ou se mantêm com um perfil mais conservador do que os colegas apontados por presidentes democratas. Bill Clinton, por seu lado, nomeou Ginsburg e Breyer, magistrados que se posicionaram como liberais em cerca de 60% de seus votos (EPSTEIN; SEGAL, 2005, p. 132).

Analisando as tendências dentro do marco dos mandatos presidenciais também se verifica a ligação da corte com a ideologia

---

<sup>27</sup> Tradução livre: “Em qualquer momento específico, a Corte será composta por juízes apontados por presidentes diferentes e confirmada por Senados diferentes. Considerando a Corte que iniciou seu exercício em outubro de 2012, por exemplo, os nove *justices* nas cadeiras foram apontados por cinco presidentes diferentes - três Republicanos e dois Democratas. A diversidade de visões políticas na Corte e o apontamento periódico de novos juízes garante que nenhuma facção política isolada prevaleça por muito tempo”.

dos partidos (EPSTEIN; SEGAL, 2005, p. 138-144). No mandato do republicano Eisenhower, 63,3% dos votos da corte foram liberais, com o democrata John Kennedy a quantidade aumentou para 66,5% e com outro democrata, Lyndon Johnson, chegou a 68%. As eleições subsequentes de dois conservadores e suas nomeações à corte geraram o efeito contrário - após Richard Nixon 50,3% foram liberais e, com Gerald Ford, foram 44,4%. Ao longo de todos esses períodos, diversos acontecimentos políticos apontaram para a ligação entre ideologias dos partidos e as decisões dos magistrados.

Individualmente, a análise da corte ao longo do tempo, os casos, as nomeações e as aposentadorias dificilmente embasariam a ligação entre a corte e a política partidária. Em conjunto, o envolvimento político da corte é mais claro e, fazendo uma meta-análise bastante ampla, envolvendo 140 obras, incluídos livros, artigos, dissertações e apresentações nas áreas do Direito e da Ciência Política, produzidos entre 1959 e 1998 sobre a corte, o já citado Pinello (1999, p. 1-2 e p. 219) estabelece também uma ligação entre os *justices* individualmente considerados e os partidos. Apenas ligando especificamente partidos políticos e a ideologia política nas cortes americanas, foram encontradas mais de uma centena de relações empíricas.

Como ocorreu com diversas instituições americanas e inglesas, a aparência formal e a pouca normatização escrita escondem profundas alterações, decorrentes da exposição das instituições e seus personagens aos eventos e às alterações sociais. Como diz Linda Greenhouse, os resultados podem ser imprevisíveis (GREENHOUSE, 2014). A Suprema Corte é um órgão no qual a política aparece nas normas constitucionais, nas decisões, no processo de escolha, aposentadoria e, em geral, na atuação dos membros.

## **Conclusão**

A Suprema Corte é política. Ela iniciou e encerrou grandes debates, dando a palavra final em diversos dos mais acirrados casos que contrapuseram o sul e o norte, democratas e republicanos, liberais e conservadores, indivíduos e Estado, religiosos e não religiosos, escravagistas e aqueles que proibiam a escravidão. Ao interpretar a Constituição, decisões fundamentais foram tomadas pelos magistrados. E os juízes que integraram a corte, desde o seu

surgimento, foram personagens que estiveram associados aos acontecimentos políticos. Logo após a criação da corte, diversos *justices* eram políticos e alguns foram destacados fundadores da federação americana. Com o tempo, menos políticos de carreira participaram da corte, mas alcançar o destaque necessário para ser apoiado por algum dos partidos dependeu em muitos casos de posicionamento ideológico e político.

Os magistrados da Suprema Corte são políticos. É esperado que o sejam, pois é política a corte em que atuam. A política é induzida pelo sistema de divisão de poderes, pelo interesse que os partidos têm na posição dos magistrados e, principalmente, porque a sociedade notou gradativamente a importância do posto e se adaptou para influenciar a corte. A atenção dos votantes se voltou à corte consistentemente por mais de dois séculos, exercendo pressão, e conseguiu moldar novos procedimentos que cada vez mais deram peso à opinião da sociedade. Sinais disso são a participação de tantos grupos organizados nos debates do Senado, a força possuída pela opinião pública e pela imprensa e a atuação dos políticos eleitos, preocupados com o resultado das indicações em suas carreiras e na conformação política do país. É grande a preocupação ideológica - e, por vezes, partidária - que o executivo e o legislativo têm em escolher um candidato.

A corte americana e seus processos institucionais podem servir de inspiração para o Brasil. Ao reconhecer a importância política da instituição e ter debates constantes sobre a corte e seus membros, a sociedade é mais bem representada e surgem mais possibilidades de instituir mecanismos para que as opiniões das pessoas tenham influência nas decisões tomadas. A defesa da Constituição é um ato político no qual a maioria não tem a voz definitiva, mas um afastamento muito grande da sociedade não é necessariamente benéfico para as tomadas de decisão. Direitos fundamentais devem ser respeitados considerando a Constituição e afastando tendências apressadas ou violentas, mas as decisões de um Tribunal Constitucional devem estar ligadas à vontade dos representados e aos fins que eles almejam para a sociedade. A legitimidade da atuação de uma Corte Constitucional é aumentada se houver publicidade e participação nos processos de escolha dos membros e, posteriormente, uma constante discussão sobre as grandes decisões.

## Referências

- ABRAHAM, Henry J. *Justices, Presidents, and Senators: A History of the U.S. Supreme Court Appointments from Washington to Clinton*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1999.
- BAILEY, Michael A. *Measuring Court Preferences, 1950 - 2011: Agendas, Polarity and Heterogeneity*. Georgetown: Department of Government and Public Policy Institute, 2012.
- BAIRD, Vanessa A. *Answering the call of the court: how justices and litigants set the Supreme Court agenda*. Charlottesville; Londres: University of Virginia Press, 2007.
- BETH, S. Richard; PALMER, Betsy. *Supreme Court Nominations: Senate Floor Procedure and Practice, 1789-2006*. In: PALMER, Betsy (Org). *Supreme Court nominations*. Nova Iorque: Nova Science Publishers, Inc., 2009.
- CLINTON, Lowry Robert. *The Supreme Court Before John Marshall*. *Journal of Supreme Court History*, vol. 27, num. 3, p. 222-239, 2002.
- DAVIS, Richard. *Electing justice: fixing the Supreme Court nomination process*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.
- DILON, Tim. *Justices judge if health keeps them from work*. *USA Today*. 8 jan. 2007.
- DITULLIO, James E.; SCHOCHET, John B. *Saving this Honorable Court: a Proposal to Replace Life Tenure on the Supreme Court with Staggered, Nonrenewable Eighteen-Year Terms*. *Virginia Law Review*, Charlottesville, vol 90, p. 1093-1149, 2004.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. *La Constitucional como Norma y el Tribunal Constitucional como Poder*. 4ª ed. Navarra: Editorial Aranzandi S.A., 2006.
- EPSTEIN, Lee Epstein; SEGAL, Jeffrey A. *Advice and Consent. The Politics of Judicial Appointments*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.
- EPSTEIN, Lee; LINDSTÄDT, René; SEGAL, Jeffrey A.; WESTERLAND, Chad. *The Changing Dynamics of Senate Voting on Supreme Court Nominees*. *The Journal of Politics*, vol. 68, num. 2, p. 296-307, mai 2006.
- EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D.; QUINN, Kevin M. *The Median Justice on the U.S. Supreme Court*. *North Carolina Law Review*, vol. 83, num. 5, p. 1275-1322, jun. 2005.

EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D.; QUINN, Kevin M.; SEGAL, Jeffrey A. Segal. Ideological Drift among Supreme Court Justices: Who, When, and How Important? *Northwestern University Law Review*, forthcoming, p. 1-47, 2007.

ESTADOS Unidos da América. Supreme Court. A Brief Overview of the Supreme Court. 2015a.

ESTADOS Unidos da América. Supreme Court. About the Supreme Court. 2015b.

ESTADOS Unidos da América. Constitution for the United States of America. Filadelfia: 1787.

FINKELMAN, Paul. Scott v. Sandford: The Court's Most Dreadful Case and How it Changed History. *Chicago-Kent Law Review*, vol. 82, num. 3, p. 3-48, 2007.

GARRETT, R. Sam; RUTKUS, Denis Steven. Speed of Presidential and Senate Actions on Supreme Court Nominations, 1900-2005. In: PALMER, Betsy (Org). *Supreme Court nominations*. Nova Iorque: Nova Science Publishers, Inc., 2009.

GILLMAN, Howard. *The Constitution besieged: The rise and demise of Lochner era police powers jurisprudence*. Durham: Duque University Press, 1993.

GINSBURG, Ruth Bader. Confirming Supreme Court Justices: Thoughts on the Second Opinion Rendered by the Senate. *University of Illinois Law Review*, num. 101, p. 101-117, 1988.

GREENHOUSE, Linda. Justices Who Change: Justices, Judgments and the Court's Workings. In: MCCALL, Dawn L (coord.). *The U.S. Supreme Court: Equal Justice Under the Law*. Washington: U.S. Department of State, 2014.

HALL, Kermit L. *The Oxford companion to the Supreme Court of the United States*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.

HALL, Timothy L. *Supreme Court justices: a biographical dictionary*. Nova Iorque: Facts on File, Inc., 2001.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist, on the New Constitution by Publius*. Nova Iorque: Pritend and sold by George F. Hopkins, at Washington's Head, 1802.

HOBSON, Charles F. Remembering the Great Chief Justice. *Journal of Supreme Court History*, vol. 27, num. 3, p. 293-303, 2002.

HOGUE, Henry B. *Supreme Court Nominations Not Confirmed, 1789-*

2007. CRS Report for Congress. Congress Research Service.

LIPTAK, Adam. A Sign of the Court's Polarization: Choice of Clerks. *The New York Times*. Nova Iorque: 6 de setembro de 2010.

MARTIN, Andrew D.; QUINN, Kevin M. Assessing Preference Change on the US Supreme Court. *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 23, num. 2, p. 365-385, jun. 2007.

MCGUIRE, Kevin T. Are the Justices Serving too Long? An Assessment of the Tenure on the U.S. Supreme Court. *Judicature*, vol. 89, num. 1, p. 8-15, jul.-ago. 2005.

NELSON, William E. *Marbury v. Madison* and the Establishment of Judicial Autonomy. *Journal of Supreme Court History*, vol. 27, num. 3, p. 240-272, 2002.

PACELLE JR. Richard L. (org). *The Role of the Supreme Court in American Politics. The Least Dangerous Branch?* Boulder; Oxford: Westview Press, 2002.

PERETTI, Terri; ROZZI, Alan. Modern Departures from the U.S. Supreme Court: Party, Pensions, or Power? *Quinnipiac Law Review*, Hamden, vol. 30, p. 131-161, 2011.

PINELLO, Daniel R. Linking Party to Judicial Ideology in American Courts: A Meta-Analysis. *The Justice System Journal*, vol. 20, num. 3, p. 219-254, 1999.

ROBERTS JR., John G. The U.S. Supreme Court: Fidelity to the Law. In: MCCALL, Dawn L (coord.). *The U.S. Supreme Court: Equal Justice Under the Law*. Washington: U.S. Department of State, 2014.

ROSE, Charlie. Interview with William H. Rehnquist, Chief Justice, United States Supreme Court. PBS television broadcast, 13 mar. 1999.

RUTKUS, Denis Steve; BEARDEN, Maureen. Supreme Court Nominations, 1789 - 2005: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President. In: PALMER, Betsy (Org). *Supreme Court nominations*. Nova Iorque: Nova Science Publishers, Inc., 2009.

RUTKUS, Denis Steven. *Supreme Court Appointment Process: Roles of the President, Judiciary Committee, and Senate*. Congressional Research Service, 2005.

SCHWARTZ, Bernard. (1997). *A Book of Legal Lists: The Best and Worst in American Law*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1997.

SEGAL, Jeffrey A.; COVER, Albert D. Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices. *The American Political Science Review*, vol.

83, num. 2, p. 557-565, jun. 1989.

SHERRY, Suzanna. Influence and Independence: Role of Politics in Court Decisions. In: MCCALL, Dawn L (coord.). *The U.S. Supreme Court: Equal Justice Under the Law*. Washington: U.S. Department of State, 2014.

SILVER, Nate. Supreme Court May Be Most Conservative in Modern History. *The New York Times*, 29 mar. 2012.

STOLZENBERG, Ross M.; LINDGREN, James. Retirement and Death in Office of U.S. Supreme Court Justices. *Demography*, vol. 47, num. 2, p. 269-298, mai. 2010.

WARD, Artemus. *Deciding to leave: the politics of retirement from the United States Supreme Court*. Nova Iorque: State University of New York Press, 2003.

# O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE À LUZ DO FEDERALISMO COOPERATIVO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA ALEMÃ

Marcelo Schenk Duque\*

## 1 Introdução

A forma federativa de Estado é uma ideia voltada à eficiência. Parte do pressuposto de que a centralização de poderes e competências dentro de um país é algo contraprodutivo. Neste sentido, o ideal de descentralização territorial do poder político e administrativo afirma-se como o núcleo do pensamento federativo, focado no princípio da subsidiariedade. Muito mais do que uma nomenclatura, representa a ideia de que o gestor que está mais próximo da realidade tem, em princípio, melhores condições de identificar os problemas e propor as devidas soluções.

Dentro desta concepção básica, abre-se um leque indefinido de opções e conformações, que não se esgotam nos países que se definem como federais, atingindo, até mesmo, organizações supranacionais, como os grandes blocos econômicos. Dentre estas opções cresce o interesse acadêmico pelo chamado federalismo cooperativo, que dentre as várias opções disponíveis de

---

\* Doutor em Direito do Estado pela UFRGS/ed. *Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg*, Alemanha. Pesquisador convidado junto ao *Europa Institut* da Universidade de Saarland, Alemanha. Professor do programa de pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da UFRGS; Pesquisador do Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA). Professor da Escola da Magistratura Federal do Estado do Rio Grande do Sul - ESMAFE/RS, onde exerce a coordenação da matéria de direito constitucional; Professor de diversos cursos de Pós-graduação *lato sensu* da UFRGS, PUC/RS, AJURIS FEMARGS, FESDEPRS, FMP, dentre outros. Professor da Faculdade Dom Bosco de Porto Alegre. Professor da Escola Superior de Advocacia da OAB/RS. Membro da Associação Luso-Alemã de Juristas: DLJV - *Deutsch-Lusitanische Juristenvereinigung*.

descentralização de competências, vem atraindo os estudiosos do tema pelos resultados positivos que possui, com destaque para a experiência alemã. O objetivo deste estudo é apresentar as principais linhas da cooperação federativa, focada no princípio da subsidiariedade, recorrendo-se à experiência alemã, a fim de proporcionar uma reflexão em torno do aperfeiçoamento do sistema pátrio. Parte-se de um raciocínio dedutivo, recorrendo-se à técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

## 2 Conceito jurídico-constitucional do Estado federal

O conceito de Estado federal possui a natureza de um conceito jurídico indeterminado<sup>1</sup>. Indica uma união de várias organizações estatais e ordens jurídicas dos Estados federados e do “Estado total”, por meio de uma coordenação mútua entre eles, na forma que as competências estatais são repartidas<sup>2</sup>. Expressa, portanto, um fenômeno dinâmico<sup>3</sup>. Nesse passo, aos Estados federados são concedidas determinadas possibilidades de influência sobre o “Estado-total” e vice-versa, a fim de que certa homogeneidade das ordens dos Estados federados e do “Estado-total” seja produzida e garantida<sup>4</sup>. Desse modo, a Constituição de um Estado federal distribui a totalidade das funções e das atribuições do Estado entre os órgãos centrais da federação e os Estados federados, de forma a que nenhum desses entes receba uma total soberania das competências. Ou seja, não há, em uma verdadeira federação, um poder de regulação ilimitado<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> BOTHE, Michael. *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. In: WASSERMANN, Rudolf (Hrsg.). *Alternativkommentare zum Grundgesetz*. Frankfurt: Luchterhand, Band I, 1989, (Art. 20), Rdn. 16.

<sup>2</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 217, p. 96.

<sup>3</sup> SOMMERMANN, Karl-Peter. *Das Bonner Grundgesetz*. In: MANGOLDT, Hermann von; KLEIN, Friedrich; STARCK, Christian (Hrsg.). *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. 5. Auflage. München: Franz Vahlen, Band II, 2005, Art. 20, Rdn. 21.

<sup>4</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 217, p. 96.

<sup>5</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Traduzido por Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997. Tradução de: *Allgemeine Staatslehre*, p. 82-83.

Na acepção de Konrad Hesse<sup>6</sup>, o conceito de federalismo “expressa, como princípio fundamental político, a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente com os mesmos direitos, por regra regionais, que dessa maneira devem ser unidas para cooperação comum”. Não se trata, portanto, de uma doutrina fechada ou de um sistema<sup>7</sup>; é, antes, um princípio conformador situado à frente da sociedade, que nessa condição não está livre de antinomias, frente a uma variedade de tendências de igualdade social e diversidade política, que não são necessariamente passíveis de integração<sup>8</sup>. Decisivo, na organização federativa, é que se verifique, no grau mais elevado possível, de acordo com a cultura de cada país, a atribuição aos Estados-membros do poder de auto-organização, fortalecidos pela autonomia política, administrativa, judiciária, legislativa e financeira<sup>9</sup>.

O federalismo, em que pese ser um elemento básico da arquitetura do Estado, ao definir o modo da sua organização, não é o seu único pilar, já que está vinculado a outros princípios fundamentais como, por exemplo, os princípios democrático, do Estado de direito<sup>10</sup> e social, formando, assim, o conjunto sobre o qual se assenta o edifício estatal<sup>11</sup>. Para se ter uma ideia da importância destes princípios, basta lembrar que eles, em conjunto, possibilitaram o desenvolvimento de prosperidade econômica e segurança social na Alemanha do segundo pós-guerra, gerando um ambiente de estabilidade interna<sup>12</sup>. Além disso, esse conjunto complexo condensa as opções básicas realizadas pelo constituinte e expressa, por sua vez, a ordem de valores e de princípios

---

<sup>6</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 219, p. 97.

<sup>7</sup> STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. neubearbeitete Auflage. München: Beck, 1984, Band I, p. 660.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 664.

<sup>9</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 437.

<sup>10</sup> SOBOTA, Katharina. *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*. Tübingen: Mohr, 1997, p. 255 e 489.

<sup>11</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 216ss., p. 96ss.

<sup>12</sup> HERZOG, Roman. In: ROGEIRO, Nuno (Org). *A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996 (prefácio), p. 7.

que subjazem na construção do Estado<sup>13</sup>. Pelo fato desses princípios guardarem uma relação de interdependência entre si - circunstância que faz deles um conjunto unitário e harmônico - qualquer variação sofrida por um deles repercute necessariamente nos demais e, conseqüentemente, sobre o próprio conjunto, modificando o equilíbrio existente e recompondo-o a outro nível<sup>14</sup>. Neste cenário, âmbitos de regulamentação carentes de harmonização influenciam a atividade de ponderação<sup>15</sup> e, conseqüentemente, o equilíbrio entre esses princípios.

Esta também é uma realidade entre nós. De fato, um dos motivos que levam à decretação de intervenção federal em Estadomembro é a violação dos chamados “princípios constitucionais sensíveis”,<sup>16</sup> nos termos empregados pela doutrina. Sensíveis, pois, na condição de alicerce da ordem constitucional, detêm um significado peculiar para todo o sistema político-jurídico, de modo que a violação de um deles acaba, necessariamente, por abalar o próprio sistema constitucional, considerando importância dos valores que representam. Sensíveis, também, porque caso contrariados, provocam reação, consubstanciada pela intervenção federal.<sup>17</sup>

A relação entre federalismo e cooperação, como lembra Raul Machado Horta<sup>18</sup>, surge na etimologia da palavra federal, que deriva

---

<sup>13</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 9.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>15</sup> MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht. Das Privatrecht in der europäischen Integration*. Neue Juristische Wochenschrift (NJW). München: Beck, 1993, p. 19.

<sup>16</sup> Previstos no art. 34, VII da Constituição Federal: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.”

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 612.

<sup>18</sup> HORTA, Raul Machado. *Tendências Atuais da Federação Brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 4, n. 16, jul.-set. 1996, p. 15.

de *foedus*, que significa pacto, ajuste, convenção, tratado, etc., e entra na composição de laços de amizade (*foedus amicitiae*). Assim, as ideias de união, aliança e cooperação seriam inseparáveis à associação das partes componentes que está na origem do Estado federal, sendo a solidariedade uma característica intrínseca ao federalismo<sup>19</sup>. Essa concepção permeia a cultura política alemã, cuja tradição conduz a um estilo federal de governo, tendente ao compromisso e ao pacto e muitas vezes neles enredada<sup>20</sup>. Surge, portanto, como substrato para o desenvolvimento de uma cultura de federalismo cooperativo, que passa a ser analisada.

### **3 Cooperação federal como elemento potencializador do ideal federativo**

Como toda criação humana, a organização federativa visa ao aperfeiçoamento de situações pré-existentes. Como já demonstrado, não é uma construção estanque, mas um mecanismo em constante aprimoramento. Dentre várias concepções possíveis, o chamado federalismo cooperativo visa a atingir o máximo em eficiência, partindo do pressuposto de que a ação conjunta e coordenada leva a resultados melhores, em relação aos que são obtidos a partir de um cenário de rivalidade e competição entre os entes federados. Parte do pressuposto de que devem existir, na busca da eficiência e racionalidade, permanentes contatos entre os entes central e parciais<sup>21</sup>. Esta busca de racionalidade serve para lembrar que não basta a uma nação se denominar “federal”. O motivo é claro: de nada adianta deter no nome, sem possuir a realidade<sup>22</sup>, marcada pela

---

<sup>19</sup> BAUER, Hartmut. *Grundgesetz Kommentar*. In: DREIER, Horst (Hrsg.). *Grundgesetz Kommentar*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr, Band II, 2006, (Art. 20), Rdn. 25. Entre nós, vide HORTA, Raul Machado. *Tendências Atuais da Federação Brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 4, n. 16, jul.-set. 1996, p. 15.

<sup>20</sup> ROVIRA, Enoch Albertí. *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico Español*. Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 78, ano 26, set.-dez. 2006, p. 13.

<sup>21</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 426.

<sup>22</sup> REVERBEL, Carlos. *O federalismo numa visão tridimensional do Direito*. Porto

legítima descentralização territorial do poder, como critério voltado à eficiência político-administrativa. Vale lembrar que a divisão espacial do poder remete ao que se pode chamar de lição da experiência, uma vez que demonstrou suas virtudes inicialmente na prática política, antes de ser adotada pelo constitucionalismo, como um meio de limitação do poder.<sup>23</sup>

De fato, toda ordem federal apresenta, em tese, inúmeros casos de contato e relação entre as diversas instâncias de governo que, em última análise, podem reconduzir-se a um princípio de cooperação. Isso bem demonstra que as funções da ordem estatal federal possuem um caráter multifacetário<sup>24</sup>. Assim, um mínimo de disposição para cooperação (*Kooperationsbereitschaft*) entre os entes federados é imanente a todo sistema federativo<sup>25</sup>, como condição para assegurar o seu correto funcionamento e, quiçá, a sua própria sobrevivência<sup>26</sup>. A delimitação entre a cooperação admissível e inadmissível é, pois, aspecto a ser considerado frente à responsabilidade de cada ente, matérias envolvidas, bem como o grau de intensidade da questão a partir da qual se pretende justificar a ação conjunta<sup>27</sup>. Os limites devem estar traçados na Constituição<sup>28</sup>. Na realidade alemão, a cooperação entre o *Bund* e os *Länder* faz com que as funções dos órgãos centrais da federação e dos Estados federados complementem-se reciprocamente, formando uma unidade de ação em termos de um Estado global<sup>29</sup>.

---

Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 127ss.

<sup>23</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 273.

<sup>24</sup> BAUER, Hartmut. *Grundgesetz Kommentar*. In: DREIER, Horst (Hrsg.). *Grundgesetz Kommentar*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr, Band II, 2006 (Art. 20), Rdn. 19.

<sup>25</sup> SOMMERMANN, Karl-Peter. *Das Bonner Grundgesetz*. In: MANGOLDT, Hermann von; KLEIN, Friedrich; STARCK, Christian (Hrsg.). *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. 5. Auflage. München: Franz Vahlen, Band II, 2005, (Art. 20), Rdn. 45.

<sup>26</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 365.

<sup>27</sup> JARASS, Hans D; BODO, Pieroth. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 3. Aufl. München: Beck, 1995, (Art. 31), Rdn. 10, p. 524.

<sup>28</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 234, p. 103.

<sup>29</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Traduzido por Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997. Tradução de: *Allgemeine Staatslehre*, p. 512.

Dentro desse *ambiente* de cooperação destaca-se, na Alemanha, o preceito constitucional não-escrito<sup>30</sup> da *conduta federativa amistosa* (*Bundesfreundliches Verhalten*), que, para alguns, constitui-se em um verdadeiro dever<sup>31</sup>, sinônimo do princípio da fidelidade federal (*Bundestreue*)<sup>32</sup>, na condição de mais importante emanção do princípio federativo<sup>33</sup>. Esse preceito informa que todos os entes federados<sup>34</sup> estão obrigados a cooperar de forma correspondente à essência da federação e a contribuir para a sua consolidação e para a conservação dos seus interesses<sup>35</sup>. Evidentemente, a política financeira do país atinge aqui um âmbito de extrema relevância<sup>36</sup>. Destaca-se, nesse contexto, a existência de um mecanismo redistributivo de compensação entre os Estados e a transferência de renda entre as regiões pela ação federal, apoiado em um sofisticado mecanismo de arrecadação e de transferências tributárias intergovernamentais<sup>37</sup>, cujo objetivo primeiro é a obtenção de uma equalização das condições de vida na federação, que poderia ser retratado como o verdadeiro motivo condutor (*Leitmotiv*) do modelo federativo alemão<sup>38</sup>. Esse preceito, contudo, em que pese

---

<sup>30</sup> Porém justificável, na acepção de MÜNCH, Ingo von; KUNIG, Philip. *Grundgesetz Kommentar*. 5., neu. Auf. München: Beck, 2000, B. 1., art. 20, Rdn. 9, p. 1.043.

<sup>31</sup> Nesse sentido, vide, por todos, MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter; *et. al.* *Grundgesetz Kommentar*. München: Beck, Band II, 1997, Art. 20, Rdn. 62, p. 116.

<sup>32</sup> MÜNCH, Ingo von; KUNIG, Philip. *Grundgesetz Kommentar*. 5., neu. Auf. München: Beck, 2000, B. 1., art. 20, Rdn. 9, p. 1.043.

<sup>33</sup> BAUER, Hartmut. *Grundgesetz Kommentar*. In: DREIER, Horst (Hrsg.). *Grundgesetz Kommentar*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr, Band II, 2006, Art. 20, Rdn. 38.

<sup>34</sup> Segundo MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter; *et. al.* *Grundgesetz Kommentar*. München: Beck, Band II, 1997, Art. 20, Rdn. 64s, p. 117. No mesmo sentido, JARASS, Hans D; BODO, Piroth. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 3. Aufl. München: Beck, 1995, Art. 20, Rdn. 13, p. 413.

<sup>35</sup> HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal e o Desenvolvimento dos Princípios Constitucionais. Contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995, p. 255.

<sup>36</sup> MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter; *et. al.* *Grundgesetz Kommentar*. München: Beck, Band II, 1997, art. 20, Rdn. 62, p. 116.

<sup>37</sup> AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *50 Anos da Lei Fundamental - Estado Federal e Descentralização*. In: CARNEIRO, José Mário Brasileiro; FERREIRA, Ivette Senise (Org.). *50 Anos da Lei Fundamental*. São Paulo: Edusp, 2001, p. 172.

<sup>38</sup> CAMARGO, Aspásia. *Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasileiro (Orgs.).

constituir ou limitar direitos e deveres dentro da federação, possui natureza acessória<sup>39</sup>, pelo fato de que não funda de modo autônomo uma relação jurídica entre os entes federados, devendo essa relação ser estabelecida por meio da negociação<sup>40</sup>.

Do preceito da *conduta federativa amistosa* resultam deveres concretos e recíprocos entre o *Bund* e os *Länder*, assim como restrições ao exercício das competências constitucionais de ambos os entes<sup>41</sup>. Ele coloca, em primeiro lugar, um limite ao uso das competências pela federação e pelos Estados federados, em um cenário onde o exercício de uma dada competência requer, ao lado das considerações aos próprios interesses do respectivo ente, também a consideração aos interesses das partes restantes da federação<sup>42</sup>. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional Federal alemão tem a missão de declarar a inconstitucionalidade de condutas interventivas indevidas praticadas em face de todo e qualquer ente da federação. Isso porque à fundamentação do dever de uma conduta federativa amistosa corresponde uma delimitação dos direitos e competências para tanto<sup>43</sup>. Aqui figura, sobretudo, a proibição do mau uso do exercício dessas competências, que engloba, inclusive, a prática de

---

*Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 82, 87 e 93, embora destaque a presença de certo descontentamento na Alemanha por parte dos Estados mais ricos, que julgam essa transferência “excessiva”. Trata-se do mecanismo de compensações tributárias que equaliza a renda de forma controlada no tempo e no espaço. Referido descontentamento baseia-se, sobretudo, no fato de que essa fórmula desestimula a competição entre os Estados federados, favorecendo aqueles “mais acomodados”.

<sup>39</sup> LEIBHOLZ, Gerhard; Rinck, Hans-Justus. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Köln-Marienburg: Otto Schmidt KG, 1990, Art. 20, Rdn. 77.

<sup>40</sup> HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal e o Desenvolvimento dos Princípios Constitucionais. Contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995, p. 255.

<sup>41</sup> LEIBHOLZ, Gerhard; Rinck, Hans-Justus. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Köln-Marienburg: Otto Schmidt KG, 1990, Art. 20, Rdn. 79.

<sup>42</sup> HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal e o Desenvolvimento dos Princípios Constitucionais. Contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995, p. 257.

<sup>43</sup> JARASS, Hans D; BODO, Pjeroth. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 3. Aufl. München: Beck, 1995, Art. 20, Rdn. 13, p. 413.

intervenções arbitrárias<sup>44</sup>, bem assim a proibição do *venire contra factum proprium*<sup>45</sup>. A razão de ser do preceito não é outra, que não fortalecer, simultaneamente, todos os entes da federação, sob o manto da ordem constitucional global<sup>46</sup>.

É por isso que a característica essencial do Estado federal reside no fato de a soberania jurídico-constitucional das competências não se encontrar nem nos órgãos centrais da federação, nem nos órgãos dos Estados federados<sup>47</sup>. Assim, na relação cooperativa os entes federados mantêm uma posição básica de igualdade<sup>48</sup>, na busca de uma uniformização e harmonização, que são obtidas por meio de um acordo voluntário de vontades entre todos os participantes<sup>49</sup>. Nesse sentido, onde há uma verdadeira cooperação e, portanto, corresponsabilidade, não pode haver subordinação<sup>50</sup>. À medida que um Estado federado vive da defesa e de possibilitar a variedade regional, os entes federados passam a necessitar de competências conformadoras próprias<sup>51</sup>. A cooperação no Estado federal torna-se responsável, nessa via, pelo desenvolvimento das relações intergovernamentais<sup>52</sup>, por meio de uma aproximação e convivência entre os governos locais e o governo federal<sup>53</sup>.

---

<sup>44</sup> MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter; *et. al. Grundgesetz Kommentar*. München: Beck, Band II, 1997, Art. 20, Rdn. 63, p. 116.

<sup>45</sup> JARASS, Hans D; BODO, Pieroth. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 3. Aufl. München: Beck, 1995, Art. 20, Rdn. 13, p. 413.

<sup>46</sup> BAUER, Hartmut. *Grundgesetz Kommentar*. In: DREIER, Horst (Hrsg.). *Grundgesetz Kommentar*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr, Band II, 2006, Art. 20, Rdn. 39.

<sup>47</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Traduzido por Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997. Tradução de: *Allgemeine Staatslehre*, p. 83.

<sup>48</sup> MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter; *et. al. Grundgesetz Kommentar*. München: Beck, Band II, 1997, Art. 20, Rdn. 66, p. 118.

<sup>49</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 376-377.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 377.

<sup>51</sup> GRIMM, Dieter. *Die Verfassung und die Politik: Einsprüche in Störfällen*. München: Beck, 2001, p. 142-143.

<sup>52</sup> FUHR, Harald. *O Sistema Federal da Alemanha: algumas reflexões sobre sua função para o desenvolvimento político e econômico*. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; FERREIRA, Ivette Senise (Org.). *50 Anos da Lei Fundamental*. São Paulo: Edusp, 2001, p. 145-148.

<sup>53</sup> HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro: doutrina, jurisprudência e evolução*. Belo Horizonte:

A cooperação no Estado federal revela-se, em um ponto essencial, por um trabalho conjunto político e por uma sincronização mútua entre os membros da federação<sup>54</sup>. E três motivos principais, para tanto, podem ser aqui elencados<sup>55</sup>. O primeiro é que o interesse imediato dos cidadãos é mais facilmente obtido a partir do que se costuma denominar de “uniformidade das condições de vida” (*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*) no âmbito de competências unívocas dos *Länder*. Essa uniformidade tende a ser mais facilmente atingida quando políticas conformadoras da vida social são planejadas e executadas de forma conjunta, em benefício da comunidade, levando-se em conta aspectos e interesses comuns das partes envolvidas. O segundo motivo preponderante é a racionalidade ínsita ao modelo de federalismo cooperativo. Trata-se de um modelo orientado à moderação dos fins, válido, da mesma forma, se esses fins são determinados por motivos administrativos, técnicos ou financeiros. Importante, aqui, é a racionalização dos procedimentos, voltados ao bem comum, desde, é claro, que situados nos marcos estabelecidos pela Lei Fundamental. O terceiro motivo, que por sua vez pode ser compreendido como um desdobramento dos demais, é que um sistema de repartição de competências que leva em consideração a cooperação entre os entes federados a partir de âmbitos de ação objetiva, acaba por reduzir a margem de conflitos federativos.

Por trás do modelo de federalismo cooperativo subjaz, portanto, a ideia de que o sentido e tarefa da ordem federativa podem consistir na formação e conservação da unidade política, sem suprimir a particularidade dos membros, unindo diversidade com unidade, tarefa essa que se une à criação de mecanismos de organização apropriada, que servem ao complemento e fortalecimento da ordem democrática e estatal-jurídica<sup>56</sup>. Nesse aspecto, a construção federal, por meio dos efeitos repartidores de poder que lhe são próprios, complementa a ordem do Estado de

---

Estabelecimentos Gráficos Santa Maria, 1964, p. 268.

<sup>54</sup> MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter; *et. al. Grundgesetz Kommentar*. München: Beck, Band II, 1997, Art. 20, Rdn. 91, p. 128.

<sup>55</sup> *Ibidem*, Rdn. 93, p. 129.

<sup>56</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 219, p. 97-98.

direito social<sup>57</sup>. Assim, se o federalismo vive da variedade, e também da concorrência dos Estados federados, esses, por sua vez, pressupõem campos políticos nos quais podem realizar diferentes concepções<sup>58</sup>. De acordo com essa realidade, o federalismo cooperativo pode compreender diversos instrumentos de colaboração e de coordenação entre os entes federados. Os mais evidentes, contudo, são os mecanismos de inter-relação competencial, de coordenação, de auxílio e de cooperação. Em comum, todos esses mecanismos têm a característica de serem capazes de produzir resultados cooperativos, no sentido de conciliar o exercício dos diversos poderes das partes e de suas ações conjuntas<sup>59</sup>.

#### **4 A importância do princípio da subsidiariedade para o modelo de federalismo cooperativo**

A forma de Estado federativa legitima-se por sua capacidade de assegurar a ordem democrática e a participação na configuração e organização do Estado. Nesse prisma, a introdução da cooperação como elemento substancial da ordem federativa responde ao objetivo de incrementar a eficácia da ação estatal com vistas à satisfação das exigências inerentes às sociedades complexas da atualidade. A cooperação na federação é capaz de consolidar o caráter liberal da ordem constitucional, possibilitando, desse modo, a manutenção das funções essenciais da construção federal para a ordem democrática da coletividade<sup>60</sup>. Assim entendida, a cooperação provoca um deslocamento da capacidade de decisão até as instâncias executivo-governamentais do *Bund* e dos *Länder*, cuja consequência é o desenvolvimento da democracia e a eficácia das decisões frente à descentralização política oferecida por esse modelo<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Ibidem, Rdn. 229, p. 101.

<sup>58</sup> GRIMM, Dieter. *Die Verfassung und die Politik: Einsprüche in Störfällen*. München: Beck, 2001, p. 315.

<sup>59</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 461.

<sup>60</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 234, p. 103.

<sup>61</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 549.

O resultado dessa concepção é, como consignou Armin Dittmann<sup>62</sup>, a combinação da unidade externa com a diversidade interna verificadas na Alemanha, circunstância que assegura a liberdade da nação por intermédio da distribuição de poder e de responsabilidades entre os diferentes níveis da federação<sup>63</sup>. Trata-se de um processo legitimador da democracia, que viabiliza a participação popular ativa, além de propiciar a multiplicidade de experimentos e iniciativas, que podem vir a ser adotados em âmbito nacional, após serem efetivados em escala territorial e administrativa menor<sup>64</sup>. A unidade, fruto desse quadro, reflete-se não apenas nas competências do *Bund*, mas, igualmente, na colaboração dos *Länder* nos processos de decisão em nível federal, sobretudo no *Bundesrat*<sup>65</sup>. Trata-se, ao fim e ao cabo, de uma espécie de “campo de ensaio” de dimensão limitada, à medida que a descentralização política oferece uma oportunidade impar de estímulo para se ensaiar novos modelos de ordenamento, em um espaço estrito em termos geográficos, e com menor risco para o Estado global: experiências são colhidas e, caso possuam contornos positivos, são postas à disposição para aproveitamento geral<sup>66</sup>.

Não se pode perder de vista, contudo, o fato de que o Estado federal alemão não está livre de cargas e fraquezas, que resultam da diferente grandeza e capacidade de prestação dos Estados federados, circunstância que exige a prática de regulações de compensação

---

<sup>62</sup> DITTMANN, Armin. *Föderalismus in Gesamtdeutschland*, Rdn. 2. Vide, ainda, SOMMERMANN, Karl-Peter. *Das Bonner Grundgesetz...* Art. 20, Rdn. 29; ELLWEIN, Thomas. *Federalismo e autonomia administrativa: unidade para fora, diversidade para dentro. Um grande triunfo da história alemã...*, p. 44-49.

<sup>63</sup> ELLWEIN, Thomas. *Federalismo e autonomia administrativa: unidade para fora, diversidade para dentro. Um grande triunfo da história alemã*. Revista *Deutschland*. São Paulo, n. 2, abril de 1996, p. 44-49.

<sup>64</sup> SILVEIRA, Cláudia M. Toledo da. *O Estado Federal Alemão*. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 75.

<sup>65</sup> SOMMERMANN, Karl-Peter. *Das Bonner Grundgesetz*. In: MANGOLDT, Hermann von; KLEIN, Friedrich; STARCK, Christian (Hrsg.). *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. 5. Auflage. München: Franz Vahlen, Band II, 2005, Art. 20, Rdn. 29.

<sup>66</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Traduzido por Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997. Tradução de: *Allgemeine Staatslehre*, p. 515.

complicadas<sup>67</sup>. Isso significa que mesmo se tratando de federalismo cooperativo não há falar em obtenção de soluções que, de uma só vez, resolvam todos os problemas, como, aliás, também não ocorre em outras ocasiões da vida estatal<sup>68</sup>. A prática de uma cooperação eficaz contribui para diminuir essas dificuldades. Nesse desiderato, a cooperação deve contemplar-se em seus justos limites, demarcada pela conexão dos diversos instrumentos que a ordem federal põe a serviço da unidade e à harmonia do conjunto<sup>69</sup>. Isso porque a ordem federal é sempre um equilíbrio instável e variável entre dois polos opostos e em tensão permanente: a unidade e a pluralidade, em um cenário onde seu funcionamento ótimo é alcançado justamente naquele ponto onde se compatibiliza toda a unidade necessária com toda a pluralidade possível, de modo que a combinação das técnicas, mecanismos e instrumentos de relação deve ser conjugada no marco da realidade de cada ordem federal, na busca de um adequado ponto de equilíbrio<sup>70</sup>.

Em conexão com o que restou até aqui sustentado, pode-se afirmar que um modelo ideal de federalismo cooperativo assenta-se no *princípio da subsidiariedade*<sup>71</sup>, ainda que se tenha em mente que ambos não se colocam necessariamente em conexão, considerando a abertura de concretizações a que o modelo federal está sujeito<sup>72</sup>. Essa relação próxima fundamenta-se porque a simples constituição dos poderes estatais, assim como a delimitação de suas competências, não garante, isoladamente, uma cooperação ordenada<sup>73</sup>. Para tanto se faz necessária, além disso, uma coordenação entre as suas respectivas funções<sup>74</sup>. Essa coordenação será tanto mais eficaz,

---

<sup>67</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 234, p. 103.

<sup>68</sup> *Ibidem*, Rdn. 234, p. 103.

<sup>69</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 565.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 565.

<sup>71</sup> ŠARČEVIĆ, Edin. *Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*. Tübingen: Mohr, 2000, p. 172ss.

<sup>72</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 219, p. 97.

<sup>73</sup> *Ibidem*, Rdn. 492, p. 212-213.

<sup>74</sup> *Ibidem*, Rdn. 492, p. 212-213.

quanto mais próximo dos cidadãos forem tomadas as decisões, haja vista que essa proximidade facilita o controle e a eficiência dos resultados. E isso tende a ser obtido quando um ente situado no nível superior complementa, vale dizer, *subsídia* as ações no nível inferior<sup>75</sup>. A razão, para tanto, é relativamente simples: o ente que está mais perto da realidade constata e compreende melhor os seus problemas, sendo a eficiência das decisões diretamente proporcional ao grau dessa constatação e compreensão.

É importante observar que o tema do princípio da subsidiariedade é a distribuição e a tomada de deveres e responsabilidades frente às tarefas colocadas pela Constituição aos entes federados, não se relacionando, diretamente, com a vontade da coletividade<sup>76</sup>. Como bem apontado pela doutrina, o federalismo e a subsidiariedade levam às discussões em torno da liberdade e as atenuações daí decorrentes<sup>77</sup>. Neste quadro, o sentido do princípio da subsidiariedade informa que a responsabilidade e o poder de decisão recaem, na federação, sobre a menor comunidade social, melhor capacitada para a solução dos problemas que lhe são submetidos<sup>78</sup>. Dito de outro modo, as decisões legislativas ou administrativas devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, ou seja, pelas instâncias que estão mais próximas das decisões que são definidas, efetuadas e executadas<sup>79</sup>. Nas palavras de Cezar Saldanha Souza Júnior, o espírito que subjaz a ideia de subsidiariedade posse

---

<sup>75</sup> CAMARGO, Aspásia. *Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 82 e 85.

<sup>76</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 378.

<sup>77</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e revolução*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 200, abr.-jun. 1995, p. 21.

<sup>78</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA ALEMANHA. Departamento de Comunicação, Seção K 03. *Perfil da Alemanha*. Tradução de Maria José de Almeida-Müller. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores, Berlim, 2005, p. 65.

<sup>79</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 92.

ser sintetizada da seguinte forma: “aquilo que um ente inferior pode fazer, e bem, não deve ser feito pelo ente superior”<sup>80</sup>.

Esse ideal de “baixo para cima” afirma-se como uma constituição exitosa de uma coletividade, com base em uma visão de mundo democrática<sup>81</sup>. Observa-se, na menor unidade, uma primazia no marco de sua capacidade de prestação<sup>82</sup>. A solução inicia pelo indivíduo, passando por sua família, associações, Municípios, Estados-membros, pelo país, podendo, quando esgotadas as capacidades de solução nas instâncias inferiores, chegar até a Comunidade Europeia e, em última instância, às próprias Nações Unidas<sup>83</sup>. Importa que quando as tarefas privadas são cumpridas de forma materialmente justas, não se permite ao Estado trazer para si tais afazeres, pois o direito de autodeterminação do particular deve ser alocado, em princípio, com primazia sobre a direção estatal<sup>84</sup>. Nesse sentido, o poder público é subsidiário perante o particular<sup>85</sup>. A participação mostra-se, portanto, como o elixir da vida (*Lebenselexier*) da autorresponsabilidade das pequenas unidades, em um quadro onde o princípio da subsidiariedade assegura o substrato da participação dessas unidades no todo<sup>86</sup>.

As raízes filosóficas do princípio da subsidiariedade estão ligadas à doutrina social Cristã<sup>87</sup>. A sua ideia básica está forjada na realidade de que o nível de cooperação por excelência é o da sociedade civil, em uma ação voltada mais para as atividades de interesse local, independentemente, ao menos em princípio, de

---

<sup>80</sup> SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. (Informação oral). *Aulas de Teoria de Direito Público do Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, 1.º semestre de 2006.

<sup>81</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, 2. Auflage, p. 378.

<sup>82</sup> BOYSEN, Sigrid. *Gleichheit im Bundesstaat*. Tübingen: Mohr, 2005, p. 114.

<sup>83</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA ALEMANHA. Departamento de Comunicação, Seção K 03. *Perfil da Alemanha*. Tradução de Maria José de Almeida-Müller. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores, Berlim, 2005, p. 65.

<sup>84</sup> BOYSEN, Sigrid. *Gleichheit im Bundesstaat*. Tübingen: Mohr, 2005, p. 113.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>86</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 378.

<sup>87</sup> STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1994, Band III/2, p. 1.431.

diretrizes de controle político-partidário<sup>88</sup>. Na conformação federativa propriamente dita, essa circunstância implica supremacia da comunidade mais estrita perante a mais ampla, à qual apenas cabem funções subsidiárias<sup>89</sup>. Privilegiam-se, assim, as políticas diretamente conduzidas pela autoridade ou instituição mais próxima possível dos cidadãos<sup>90</sup>. É claro que isso pressupõe certa homogeneidade dos membros, assim como uma diferença de sua individualidade, cuja garantia é condição da união<sup>91</sup>. O tempo e a experiência na condução desse modelo, como vetor direcionado à sua efetividade, também não podem ser menosprezados.

Cada novo princípio de direito produz uma modificação no Estado social maior ou menor e o legislador - em todos os níveis - pensa nessa modificação à medida que isso for suscetível de prever, tratando, mediante a sua atividade, de produzir os efeitos sociais daí decorrentes<sup>92</sup>. Por conseguinte, não causa surpresa o fato de a aplicação jurídica do princípio da subsidiariedade colocar difíceis tarefas ao intérprete, marcando as prognoses daí decorrentes pela incerteza<sup>93</sup>. Os primeiros esforços modernos para destacar a relevância jurídico-constitucional do princípio da subsidiariedade tiveram início nos anos cinquenta, à época inspirados em preceitos do direito natural, sugerindo a sua figura em torno de um “modelo de um corpo social orgânico-homogêneo desenvolvido”, passando a ser considerado como um princípio social-filosófico geral, com caráter

---

<sup>88</sup> CAMARGO, Aspásia. *Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 82.

<sup>89</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 219, p. 97.

<sup>90</sup> CAMARGO, Aspásia. *Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 85.

<sup>91</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 219, p. 97-98.

<sup>92</sup> JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Traduzido por Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1971. Tradução de: *Allgemeine Staatslehre*, p. 471.

<sup>93</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 379.

jurídico<sup>94</sup>. Em contrapartida, nos anos sessenta deixou-se reconhecer mais sobre a perspectiva jurídica, do que social-filosófica, mas ainda sendo entendido com uma tendência voltada a uma categoria de ação social e não como princípio com eficácia jurídico-constitucional<sup>95</sup>. No final desse período, em grande parte a partir da contribuição do jurista alemão Josef Isensee<sup>96</sup>, que escreveu um trabalho sobre o princípio da subsidiariedade e o direito constitucional, ganhou destaque a concepção de que não se trata de um princípio técnico-jurídico (*Rechtstechnischesprinzip*), mas sim de um princípio ético-jurídico (*Rechtsethischesprinzip*).

O Tribunal Constitucional Federal alemão, por sua vez, já se questionou se nas relações internas o princípio da subsidiariedade teria ou não hierarquia constitucional, sem fechar posição a respeito<sup>97</sup>. Isso demonstra que os fundamentos constitucionais do princípio não são de todo claros<sup>98</sup>. Os juristas, de maneira geral, costumam negar uma valoração do princípio apenas a partir da sua judiciabilidade<sup>99</sup>. Parte da doutrina chegou a sustentar que se tratava de um princípio estrutural não-escrito na Constituição<sup>100</sup>, cuja vigência constitucional não seria objeto de dúvidas, ainda que pudesse se discutir o seu grau de realização<sup>101</sup>. Em verdade, o que se

---

<sup>94</sup> ŠARČEVIĆ, Edin. *Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*. Tübingen: Mohr, 2000, p. 173.

<sup>95</sup> Ibidem, p. 173.

<sup>96</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 1968, p. 313s.

<sup>97</sup> BVerfGE 58, 233 (253). Essa decisão foi prolatada em 20/10/1981, antes, portanto, da Emenda Constitucional n.º 38, de 28/12/1992, que inseriu o art. 23 (1) na Lei Fundamental, que reconhece a aplicação do princípio da subsidiariedade na Comunidade Europeia.

<sup>98</sup> ŠARČEVIĆ, Edin. *Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*. Tübingen: Mohr, 2000, p. 178.

<sup>99</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 380, informando que no Direito Comunitário isso é muito comum, em face dos questionamentos acerca de que grau o princípio da subsidiariedade mostra-se adequado para servir de parâmetro ou critério para a jurisprudência.

<sup>100</sup> OPPERMAN, Thomas. *Subsidiarität als Bestandteil des Grundgesetzes*. In: *Juristische Schulung (JuS)*, 1996. München: Beck, p. 569ss.

<sup>101</sup> ŠARČEVIĆ, Edin. *Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*. Tübingen: Mohr, 2000, p.

coloca por trás dessa pergunta é se esse princípio, além da questão que gira em torno do conteúdo e significado do federalismo, possui um núcleo passível de exame jurídico-constitucional e, sobretudo, qual seria a medida desse exame<sup>102</sup>. Ao que tudo indica, essa discussão permaneceu em aberto<sup>103</sup>. Entretanto, uma tendência faz-se presente: a separação dos poderes tende a criar uma espécie de hierarquia básica frente à interpretação fática do princípio, de modo que a última palavra toca, em primeira linha, ao legislador, a segunda à Administração e a terceira à jurisdição<sup>104</sup>.

De qualquer forma, o princípio da subsidiariedade adquiriu qualidade jurídica<sup>105</sup>, com raízes tão fortes na Alemanha, que se faz presente nas estruturas mais inferiores da federação. Nessas estruturas a medida de eficácia do princípio da subsidiariedade decorre, em princípio, da interpretação da própria Lei Fundamental. Exemplo disso são as disposições contidas nos seus arts. 28 (2)<sup>106</sup> e (3)<sup>107</sup>, que garantem aos Municípios o direito de regular, sob sua própria responsabilidade, e no marco da lei, todos os assuntos da comunidade local, devendo a federação garantir que a ordem constitucional corresponda aos direitos fundamentais e às disposições a ela inerentes. Essas disposições garantem aos

---

176, sustentando que o princípio da subsidiariedade está ancorado na Lei Fundamental.

<sup>102</sup> Ibidem, p. 172.

<sup>103</sup> Ibidem, p. 172-173.

<sup>104</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 380s.

<sup>105</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Schriften zum Öffentlichen Recht*. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), Band 96. Tübingen: Mohr, 1971, p. 599.

<sup>106</sup> Confirma-se o inteiro teor do art. 28 (2) da Lei Fundamental, em tradução livre: “Será garantido aos Municípios o direito de regular, sob sua própria responsabilidade e no marco da lei, todos os assuntos da comunidade local. As associações de Municípios têm, também, no marco de suas atribuições legais e de acordo com as leis, o direito à autoadministração. A garantia da autoadministração também abarca os fundamentos da própria responsabilidade financeira; a esses fundamentos pertence uma fonte tributária que corresponde aos Municípios, baseada em sua respectiva capacidade econômica, junto com o direito de fixar os tipos de arrecadação”.

<sup>107</sup> Confirma-se o inteiro teor do art. 28 (3) da Lei Fundamental, em tradução livre: “A federação garantirá que a ordem constitucional dos Estados-membros corresponda aos direitos fundamentais e às disposições das alíneas 1 e 2” (desse art. 28).

Municípios alemães uma “defesa circular”, atuando não apenas contra os Estados-membros, mas também dentro dos próprios limites territoriais municipais perante as associações de Municípios<sup>108</sup>.

O princípio da subsidiariedade desempenha um papel importante não apenas nas relações entre o *Bund* e os *Länder*, mas igualmente entre esses e os Municípios<sup>109</sup>. Assim como deve o *Bund* no cumprimento de suas tarefas considerar os *Länder* como unidades menores, não é permitido aos *Länder*, também com fundamento na subsidiariedade, reivindicar competências em áreas que são exclusivamente destinadas aos Municípios em face do seu poder de autoadministração<sup>110</sup>. Por essa razão federalismo, Estados-membros e autoadministração municipal alternam-se como ideias sustentadoras da moderna discussão da subsidiariedade na perspectiva do direito do Estado<sup>111</sup>. Desse modo, surge a necessidade de se fundir o princípio da subsidiariedade com a ordem estatal federal da Lei Fundamental, a fim de se estabelecer uma clara conexão entre ambos<sup>112</sup>.

Observa-se na Lei Fundamental uma longa corrente de normas fundamentais, nas quais o princípio da subsidiariedade se reflete como resultado dos degraus da construção social, da menor para a maior unidade, sob o credo a favor da primazia da menor<sup>113</sup>. Na prática, isso significa que os cidadãos lidam no dia-a-dia quase que exclusivamente com repartições estatuais e com as administrações municipais, que atuam em nome dos Estados-membros. A razão disso, segundo reconhece o próprio governo alemão, reside nos esforços empreendidos pela Lei Fundamental para combinar as vantagens do Estado centralizado com o Federal<sup>114</sup>. Como resultado,

---

<sup>108</sup> STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. neubearbeitete Auflage. München: Beck, 1984, Band I, p. 418.

<sup>109</sup> BOYSEN, Sigrid. *Gleichheit im Bundesstaat*. Tübingen: Mohr, p. 114.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>111</sup> ŠARČEVIĆ, Edin. *Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*. Tübingen: Mohr, 2000, p. 173.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>113</sup> OPPERMANN, Thomas. *Subsidiarität als Bestandteil des Grundgesetzes*. In: Juristische Schulung (JuS), 1996. München: Beck, p. 570.

<sup>114</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA ALEMANHA. Departamento de Comunicação, Seção K 03. *Perfil da Alemanha*. Tradução de

tem-se uma relevância de atuação fática do princípio da subsidiariedade em relação à sua relevância para o controle judicial, o que não significa uma desvantagem para a perspectiva dos juristas, mas sim um fundamento para a fascinação permanente, que decorre desse princípio<sup>115</sup>.

No mais, além de delimitar as tarefas estatais, o princípio da subsidiariedade tem a importante função de demarcar os níveis de intervenção da própria ação estatal. Isto porque limita objetivamente os poderes estatais e com isso protege os espaços vitais dos cidadãos, garantindo, em primeira linha, os direitos fundamentais<sup>116</sup>. Importa, nessa seara, que os direitos fundamentais possam ser considerados como parâmetro para a formatação de estruturas organizacionais e suas respectivas competências<sup>117</sup>. Assim, pelo fato de estar em conexão de sentido essencial com os direitos fundamentais, o princípio da subsidiariedade conduz a interpretação desses direitos exatamente onde subsiste uma carência de interpretação<sup>118</sup>, ciente de que a complexidade da sociedade moderna impede que em todos os casos mais ou menos problemáticos haja sempre uma única solução<sup>119</sup>. Tal assertiva fundamenta-se no fato de que o poder público se constitui por intermédio das liberdades dos indivíduos,<sup>120</sup> que devem ser respeitadas em todos os níveis da federação.

Nesse sentido, é permitido ao Estado limitar a liberdade dos cidadãos apenas na medida do estritamente necessário<sup>121</sup>, ou seja, por

---

Maria José de Almeida-Müller. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores, Berlim, 2005, p. 65.

<sup>115</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 381.

<sup>116</sup> BOYSEN, Sigrid. *Gleichheit im Bundesstaat*. Tübingen: Mohr, 2005, p. 113.

<sup>117</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2.ed. rev. e aum. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 197.

<sup>118</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 290.

<sup>119</sup> DUQUE, Marcelo Schenk. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional*. 2 ed. revista e ampliada. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 219.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 599.

<sup>121</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional*. 3.ed. rev. e ampl. São

meio de uma margem de ação subsidiária à do indivíduo. Mas para que o princípio da subsidiariedade ingresse na coletividade, torna-se imprescindível que as pessoas tenham oportunidade para o livre desenvolvimento da sua personalidade no marco da ordem jurídico-constitucional. Somente o ser livre é capaz de decidir e a Constituição tem que garantir esse espaço. O fundamento, para tanto, é que no nível dinâmico da pessoa a sua dignidade repousa no livre desenvolvimento da personalidade<sup>122</sup>. O princípio da subsidiariedade obtém, nesse quadro, uma *eficácia normativa (normative Wirkung)* no marco de aplicação dos direitos fundamentais<sup>123</sup>, sendo considerado um elemento essencial do Estado de direito<sup>124</sup>.

Para além de questões internas e do federalismo propriamente dito, o princípio da subsidiariedade adquiriu um desenvolvimento normativo significativo, no que diz respeito ao direito comunitário europeu no âmbito de suas competências normativas<sup>125</sup>. Trata-se de um verdadeiro *redescobrimto* desse princípio, ainda que o debate nessa esfera permaneça de certa forma limitado<sup>126</sup>. O Tratado que Institui a Comunidade Europeia faz alusão expressa ao princípio da subsidiariedade em seu art. 5.º, determinando que nos domínios que não sejam de sua competência exclusiva, a Comunidade somente intervirá se tais objetivos puderem ser melhor alcançados em nível comunitário, do que em nível nacional<sup>127</sup>. Por sua vez, o tratado da União Europeia, além

---

Paulo: Saraiva, 2006, p. 41ss.

<sup>122</sup> NIPPERDEY, Hans Carl. *Freie Entfaltung der Persönlichkeit*. In: BETTERMANN, Karl August; NIPPERDEY, Hans Carl; (Hrsg.). *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*. Berlin: Duncker & Humblot, 1962, Band IV, p. 742.

<sup>123</sup> ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 290 e 313.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 599.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 380ss.

<sup>126</sup> ŠARČEVIĆ, Edin. *Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*. Tübingen: Mohr, 2000, p. 174.

<sup>127</sup> Confirma-se a redação original: Art. 5.º “A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos

de reafirmar em seu art. 2.º o respeito ao princípio da subsidiariedade como objetivo permanente da União<sup>128</sup>, contém uma interessante disposição em seu preâmbulo, no sentido de que as decisões no interior do bloco devem ser “tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”<sup>129</sup>.

Observe-se, ainda, que para a Lei Fundamental se adaptar à integração europeia<sup>130</sup>, disciplinou a questão em seu art. 23 (1)<sup>131</sup>, fazendo alusão expressa ao princípio. Um passo subsequente importante foi dado no Tratado - ainda pendente de aprovação final - que estabelece uma Constituição para a Europa, cujo preâmbulo já faz alusão à incorporação do princípio da subsidiariedade na Constituição<sup>132</sup>, passando por uma indicação expressa no seu título

---

Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado”. (Jornal Oficial das Comunidades Europeias n.º C 325, de 24/12/2002, p. 41-42).

<sup>128</sup> Jornal Oficial das Comunidades Europeias n.º C 325, de 24/12/2002, p. 11.

<sup>129</sup> Confira-se a redação original: Tratado da União Europeia, preâmbulo: (...) “Resolvidos a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”. (Jornal Oficial das Comunidades Europeias n.º C 325, de 24/12/2002, p. 10).

<sup>130</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 106, p. 46, citando a 38 Emenda Constitucional à Lei Fundamental, de 28/12/1992.

<sup>131</sup> Confira-se o inteiro teor do art. 23 (1) da Lei Fundamental, em tradução livre do autor: “Para a realização de uma Europa unida, a República Federal da Alemanha colabora para o desenvolvimento da União Europeia, que está obrigada aos princípios democrático, do Estado de direito, social, federativo e ao princípio da subsidiariedade e à garantia de proteção dos direitos fundamentais, comparável, no essencial, à Lei Fundamental. Para isso a federação pode transferir direitos de soberania, por meio de lei sujeita à aprovação do Conselho Federal. O disposto no art. 79 (2) e (3) aplica-se à fundação da União Europeia, assim como para as alterações de seus tratados constitutivos e regulamentações correlatas, através das quais se modifique ou se complemente o conteúdo desta Lei Fundamental, ou possibilitem essas modificações ou complementações”.

<sup>132</sup> Confira-se a redação original: Preâmbulo (...) “A presente Carta reafirma, no respeito pelas atribuições e competências da União e na observância do princípio da subsidiariedade, os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, das Cartas Sociais aprovadas pela União e pelo Conselho da Europa,

II, que estabelece as disposições gerais que regem a interpretação e a aplicação dessa Constituição<sup>133</sup>. Importa considerar que a existência da Comunidade Europeia pressupõe a existência dos seus Estados-membros (países que integram o bloco) e, em conjunto com eles, das suas respectivas Constituições<sup>134</sup>. O princípio da subsidiariedade assenta que em nível comunitário as regulamentações restringem-se aos aspectos que carecem de regulamentação uniforme pela comunidade<sup>135</sup>. A conclusão que se faz necessária é que do ponto de vista normativo o princípio da subsidiariedade encontra previsão expressa no sistema comunitário europeu, sendo que nas relações entre o Estado alemão e a Comunidade Europeia detém, inclusive, hierarquia constitucional.

Já que todas as ações têm um fim determinado, há que se buscar no fim concreto do direito a sua nota diferencial<sup>136</sup>. O princípio da subsidiariedade funciona, portanto, como critério de delimitação das tarefas estatais. Nesse passo, a reforma federativa de 2006, ao delimitar com maior exatidão as competências dos entes federados, contribui, à sua medida, para potencializar o princípio da subsidiariedade na realidade alemã. Mas o federalismo cooperativo

---

bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Neste contexto, a Carta será interpretada pelos órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros tendo na devida conta as anotações elaboradas sob a autoridade do *Praesidium* da Convenção que redigiu a Carta e atualizadas sob a responsabilidade do *Praesidium* da Convenção Europeia”. (Jornal Oficial das Comunidades Europeias n.º C 310, de 16/12/2004, p. 41).

<sup>133</sup> Confira-se a redação original: art. II - Âmbito de aplicação: “1. As disposições da presente Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União. Assim sendo, devem respeitar os direitos, observar os princípios e promover a sua aplicação, de acordo com as respectivas competências e observando os limites das competências conferidas à União por outras partes da Constituição. 2. A presente Carta não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas por outras partes da Constituição”. (Jornal Oficial das Comunidades Europeias n.º C 310, de 16/12/2004, p. 53).

<sup>134</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 113, p. 51.

<sup>135</sup> Ibidem, Rdn. 113, p. 51.

<sup>136</sup> JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Traduzido por Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1971. Tradução de: *Allgemeine Staatslehre*, p. 249.

não se restringe somente a esse aspecto. Como sustenta o jurista alemão Klaus Stern, a ideia de um federalismo cooperativo informa que uma ordem federativa adequada aos novos tempos não é mais tecida a partir do simples modelo “aqui espaço do *Land*, aqui espaço do *Bund*”; ela é reiteradamente entrelaçada ao jurídico e à realidade constitucional<sup>137</sup>. Tornou-se, assim, uma *res mixta*, de maneira não diversa da forma como isso se realizou, muito mais cedo na Alemanha, como realidade política na relação *Land/Município*<sup>138</sup>. Por isso, não pode causar surpresa quando os processos migratórios do Município para o Estado, diagnosticados na autoadministração municipal em nível *Land/Bund*, repetem-se, eventualmente, em uma dimensão maior *Bund/Comunidades Europeias*<sup>139</sup>.

Em verdade, o ideal seria que cada Constituição contivesse uma exata noção do princípio da subsidiariedade. Mas, como o ideal não existe, cabe ao intérprete compreender, interpretar e aplicar o seu conteúdo<sup>140</sup>, aspecto ligado àquilo que costuma se denominar de capacidade de realidade (*Realitätsfähigkeit*)<sup>141</sup> de um preceito jurídico. A partir daí, percebe-se que a jurisdição constitucional de um país tem um papel fundamental no momento de interpretar os limites das chamadas competências concorrentes dos entes federativos. Quanto mais rígida for a interpretação no sentido de concentrar competências no ente maior, em atenção à teoria da preponderância de interesses, maior será a asfixia imposta ao princípio da subsidiariedade. Não é à toa que Hans Kelsen<sup>142</sup> já advertira que a jurisdição constitucional alcança a maior significação no Estado Federal, cuja ideia política consoma-se com a instituição de um Tribunal Constitucional que, entre

---

<sup>137</sup> STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. neubearbeitete Auflage. München: Beck, 1984, Band I, p. 664.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 664.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 664-665.

<sup>140</sup> GADAMER, Hans-Georg. *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. 6. durchgesehene Auflage. Tübingen: Mohr, 1990, p. 312-313.

<sup>141</sup> MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. *Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts*. Integration. Baden Baden: Nomos, 2004, p. 187.

<sup>142</sup> KELSEN, Hans. *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSrL)*, Heft 5. Berlin und Leipzig: Walter de Gruyter, 1929, p. 81. (Há tradução para o português: KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003).

outras funções, tem a importante missão de zelar pela paz federativa. Na realidade brasileira, esta questão vem sendo posta à prova, quase que à exaustão, na demarcação das competências da União, Estados e Municípios, em particular nas atribuições de cada um em matéria de promoção à saúde, por ocasião das providências sanitárias frente à pandemia da Covid-19, assunto que renderá reflexão específica, em futura oportunidade.<sup>143</sup>

Assim, constata-se que o princípio da subsidiariedade está fortemente ligado à função de integração, como garantia de preservação do próprio Estado federal<sup>144</sup> <sup>145</sup>. É claro que em determinados casos poderá se constatar certa tensão entre subsidiariedade e integração<sup>146</sup>. Contudo, essa circunstância não tem o condão de afastar a estrita relação entre subsidiariedade e federalismo, já que esse é um princípio conformador à frente da sociedade<sup>147</sup>. Tampouco se deixa resolver a partir de uma perspectiva puramente normativa<sup>148</sup>, eis que outros aspectos, como a própria realidade e identidade de cada ente da federação, típicos da vida econômica e social, entram em questão<sup>149</sup>. Aqui a subsidiariedade faz parte da ideia central do federalismo<sup>150</sup>.

---

<sup>143</sup> Destaque-se, aqui, a decisão do STF no sentido de que as medidas adotadas pelo Governo Federal por força de Medida Provisória (MP 926/2020) para o enfrentamento do corona vírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. (ADI 6.341/DF. Rel. Min. Marco Aurélio, DJE 16.04.2020).

<sup>144</sup> OETER, Stefan. *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*. Tübingen: Mohr, 1998, p. 566ss.

<sup>145</sup> Acerca da função específica de integração da Constituição, remeta-se a SMEND, Rudolf. *Constitution y Derecho Constitucional*. Traduzido por José M.ª Beneyto Pérez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. Tradução de: *Verfassung und Verfassungsrecht*, p. 142s.

<sup>146</sup> ŠARČEVIĆ, Edin. *Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*. Tübingen: Mohr, 2000, p. 177.

<sup>147</sup> STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. neubearbeitete Auflage. München: Beck, 1984, Band I, p. 660.

<sup>148</sup> OETER, Stefan. *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*. Tübingen: Mohr, 1998, p. 532s.

<sup>149</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, Rdn. 220, p. 98-99.

<sup>150</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA ALEMANHA.

Não se pode perder de vista que a justificação do federalismo é feita por motivações racionais<sup>151</sup> e não emocionais. Nesta linha, mostra-se indesejável, pois negador da essência da federação, fomentar a competição entre os entes federativos. Isso porque o chamado federalismo competitivo leva à desnecessária duplicação da máquina administrativa do Estado<sup>152</sup>, elevando custos, sem garantir um ganho em eficiência. A forma política do Estado federal traduz-se, portanto, em um corpo racionalmente subdividido, cujas partes coordenam-se mutuamente, no sentido de desenvolverem permanentemente uma eficácia comum<sup>153</sup>. Essa coordenação mútua leva à combinação entre objetivos opostos dentro de um amplo sistema de freios e contrapesos: a eficiência administrativa e a participação democrática<sup>154</sup>. Assim compreendido, o conceito de federação está ligado à existência de instituições racionais locais, de modo que a própria ideia de república federativa pressupõe racionalidade, que deve ser revelada em cada ordenamento individualmente considerado<sup>155</sup>. Evidencia-se, neste ponto, que a organização federativa pertence à chamada organização fundamental do Estado, matéria constitucional por excelência.

Percebe-se, portanto, que o federalismo cooperativo guarda estreita relação com o federalismo de subsidiariedade, onde no plano das iniciativas há a prioridade da sociedade sobre o Estado, e no setor público há a primazia do Município sobre os Estados federados e

---

Departamento de Comunicação, Seção K 03. *Perfil da Alemanha*. Tradução de Maria José de Almeida-Müller. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores, Berlim, 2005, p. 65.

<sup>151</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 43.

<sup>152</sup> REVERBEL, Carlos. *O federalismo numa visão tridimensional do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 19.

<sup>153</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Traduzido por Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997. Tradução de: *Allgemeine Staatslehre*, p. 512.

<sup>154</sup> FUHR, Harald. *O Sistema Federal da Alemanha: algumas reflexões sobre sua função para o desenvolvimento político e econômico*. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; FERREIRA, Ivette Senise (Org.). *50 Anos da Lei Fundamental*. São Paulo: Edusp, 2001, p. 155.

<sup>155</sup> SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. (Informação oral). *Aulas de Teoria de Direito Público do Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, 1.º semestre de 2006.

desses sobre o governo federal, de modo que apenas em caso de omissão ou carência a instância superior assume as iniciativas, que podem ser conduzidas pela instância inferior<sup>156</sup>. Assim compreendido, o pensamento de um federalismo cooperativo pode abranger todos os Estados federais.<sup>157</sup>

## 5 Considerações finais

O presente estudo buscou destacar que a organização federativa de um país não é uma obra simples. Pertence à categoria da chamada engenharia constitucional, revestindo-se daquilo que se pode denominar de traços da organização fundamental de um Estado. Como invenção humana, não se mostra estanque e admite aprimoramentos contínuos, fruto da experiência e do respeito à racionalidade. Pensar na federação é, acima de tudo, pensar em instituições racionais, que resistam a qualquer tentação autoritária e/ou falta de aptidão por parte dos que detêm o poder.

A experiência do federalismo cooperativo alemão não é a única que consagra o ideal de descentralização territorial do poder. Todavia, é um modelo de inegável sucesso, motivo pelo qual merece ser debatido e estudado. Por se focar na ideia de subsidiariedade, consagra aquilo que de mais valor tem a forma federativa de Estado, que é justamente a possibilidade de garantir a unidade na diversidade, mediante a adoção de mecanismos de organização e procedimento, aptos a fomentar e preservar a ordem democrática, em um cenário de igualdade material.

---

<sup>156</sup>CAMARGO, Aspásia. *Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 86.

<sup>157</sup> STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. neubearbeitete Auflage. München: Beck, 1984, Band I, p. 664; especificamente, quanto à inserção do modelo de *cooperative federalism* nos Estados Unidos da América, vide KEWENIG, Wilhelm. *Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung. Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der „grants-in-aid“ der Bundeshilfsprogramme*. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), Band 93. Tübingen: Mohr, 1968, p. 433ss.

No mais, um país mal organizado e desarticulado compromete todo e qualquer esforço na busca de liberdade e justiça social. Isso revela a relação - quase que de dependência - que a parte material da Constituição tem em relação à procedimental. Não se pode perder de vista que bons procedimentos são avessos a ações desarticuladas. Considerando que a experiência do federalismo cooperativo prima pela articulação e racionalização de recursos, ela se mostra essencial para manter a prosperidade de um país, assim como para superar momentos de crise. Dentre o grupo de reformas institucionais que o Brasil necessita, a consolidação de um novo pacto federativo situa-se dentre as prioridades essenciais. Postergar isso é entregar o país às incertezas.

## Referências

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. 50 Anos da Lei Fundamental - Estado Federal e Descentralização. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; FERREIRA, Ivette Senise (Org.). 50 Anos da Lei Fundamental. São Paulo: Edusp, 2001, p. 171-174.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e revolução. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 200, p. 21-54, abr.-jun. 1995.

BAUER, Hartmut. Grundgesetz Kommentar. Art. 20. In: DREIER, Horst (Hrsg.). Grundgesetz Kommentar. 2. Auflage. Tübingen: Mohr, Band II, 2006.

BOTHE, Michael. Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Art. 20). In: WASSERMANN, Rudolf (Hrsg.). Alternativkommentare zum Grundgesetz. Frankfurt: Luchterhand, Band I, 1989.

BOYSEN, Sigrid. Gleichheit im Bundesstaat. Tübingen: Mohr, 2005.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 69-94, 2001.

DITTMANN, Armin. Föderalismus in Gesamtdeutschland. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR). Heidelberg: C. F. Müller, Band IX, § 205, 1997.

DUQUE, Marcelo Schenk. Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional. 2 ed. revista e ampliada. São Paulo: Editora dos Editores, 2019.

ELLWEIN, Thomas. Federalismo e autonomia administrativa: unidade para fora, diversidade para dentro. Um grande triunfo da história alemã. Revista Deutschland. São Paulo, n. 2, p. 44-49, abr. 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Princípios Fundamentais do Direito Constitucional. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FUHR, Harald. O Sistema Federal da Alemanha: algumas reflexões sobre sua função para o desenvolvimento político e econômico. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; FERREIRA, Ivette Senise (Org.). 50 Anos da Lei Fundamental. São Paulo: Edusp, 2001, p. 111-157.

GADAMER, Hans-Georg. Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik. 6. durchgesehene Auflage. Tübingen: Mohr, 1990, Band I.

GRIMM, Dieter. Die Verfassung und die Politik: Einsprüche in Störfällen. München: Beck, 2001.

HECK, Luís Afonso. O Tribunal Constitucional Federal e o Desenvolvimento dos Princípios Constitucionais. Contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

HERZOG, Roman. In: ROGEIRO, Nuno (Org). A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Coimbra: Coimbra Editora, p. 7-8, 1996 (prefácio).

HESSE, Konrad. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999.

HORTA, Raul Machado. A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro: doutrina, jurisprudência e evolução. Belo Horizonte: Estabelecimentos Gráficos Santa Maria, 1964.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

- HORTA, Raul Machado. Tendências Atuais da Federação Brasileira. Cadernos de direito constitucional e ciência política. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 4, n. 16, p. 7-19, jul.-set. 1996.
- JARASS, Hans D; BODO, Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. 3. Aufl. München: Beck, 1995.
- JELLINEK, Georg. Teoria General del Estado. Traduzido por Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1971. Tradução de: Allgemeine Staatslehre.
- ISENSEE, Josef. Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Berlin: Duncker & Humblot, 1968.
- ISENSEE, Josef. Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 2001.
- ISENSEE, Josef. Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Schriften zum Öffentlichen Recht. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), Band 96. Tübingen: Mohr, 1971, p. 599-600.
- KELSEN, Hans. Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 5. Berlin und Leipzig: Walter de Gruyter, 1929, p. 30-84.
- KEWENIG, Wilhelm. Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung. Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der „grants-in-aid“ der Bundeshilfsprogramme. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), Band 93. Tübingen: Mohr, 1968, p. 433-484.
- LEIBHOLZ, Gerhard; Rinck, Hans-Justus. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Köln-Marienburg: Otto Schmidt KG, 1990.
- MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter; et. al. Grundgesetz Kommentar. München: Beck, Band II, 33. Ergänzungslieferung, 1997.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional. 3.ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA ALEMANHA. Departamento de Comunicação, Seção K 03. Perfil da Alemanha. Tradução de Maria José de Almeida-Müller. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores, Berlim, 2005.

- MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht. Das Privatrecht in der europäischen Integration. Neue Juristische Wochenschrift (NJW). München: C. H. Beck Verlag, p. 13-23, 1993.
- MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts. Integration. Baden Baden: Nomos, 2004, p. 186-201.
- MÜNCH, Ingo von; KUNIG, Philip. Grundgesetz Kommentar. 5., neu. Auf. München: Beck, 2000, B. 1.
- NIPPERDEY, Hans Carl. Freie Entfaltung der Persönlichkeit. In: BETTERMANN, Karl August; NIPPERDEY, Hans Carl; (Hrsg.). Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. Berlin: Duncker & Humblot, 1962, Band IV, p. 741-825.
- OETER, Stefan. Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz. Tübingen: Mohr, 1998.
- OPPERMANN, Thomas. Subsidiarität als Bestandteil des Grundgesetzes. In: Juristische Schulung (JuS), 1996. München: Beck, p. 569-573.
- REVERBEL, Carlos. O federalismo numa visão tridimensional do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- ROVIRA, Enoch Alberti. Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ROVIRA, Enoch Alberti. Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico Español. Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 78, ano 26, p. 9-42, set.-dez. 2006.
- ŠARČEVIĆ, Edin. Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes. Tübingen: Mohr, 2000.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 2.ed. rev. e aum. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVEIRA, Cláudia M. Toledo da. O Estado Federal Alemão. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). Pacto Federativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 71-104.

SMEND, Rudolf. *Constitucion y Derecho Constitucional*. Traduzido por José M.<sup>a</sup> Beneyto Pérez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. Tradução de: *Verfassung und Verfassungsrecht*.

SOBOTA, Katharina. *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*. Tübingen: Mohr, 1997.

SOMMERMANN, Karl-Peter. *Das Bonner Grundgesetz*. In: MANGOLDT, Hermann von; KLEIN, Friedrich; STARCK, Christian (Hrsg.). *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. 5. Auflage. München: Franz Vahlen, Band II, 2005.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. (Informação oral). *Aulas de Teoria de Direito Público do Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, 1.º semestre de 2006.

STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. neubearbeitete Auflage. München: Beck, 1984, Band I.

STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1994, Band III/2.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Traduzido por Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997. Tradução de: *Allgemeine Staatslehre*.

# O PAPEL DOS BUROCRATAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO JUDICIÁRIO\*

Manuela Medeiros Parada\*\*

## Introdução

A atuação do burocrata possui um papel fundamental na articulação da burocracia de médio escalão e a implementadora, também chamada de burocracia em nível de rua. Vez que traduz as normas e diretrizes da política para sua execução. Especialmente, nos casos que envolvem conflitos familiares no Judiciário, mais precisamente, casos de alienação parental, onde há uma intersectorialidade, isto é, dialoga com políticas públicas da área da psicologia, assistência social e jurídica, quando de fato temos o exercício da discricionariedade por parte dos julgadores. É importante compreender como a burocracia de médio escalão percebe os desafios da implementação de uma política pública, pois pode trazer referências pertinentes para entender a própria burocracia em si.

Muitos casais não estão preparados emocionalmente para a ruptura do vínculo conjugal, gerando assim vários conflitos que acabam atingindo os filhos. A parte ferida acaba utilizando o filho como instrumento de vingança para atingir o outro genitor. Inicia-se uma campanha de desqualificação para colocar a criança contra esse, visando o afastar de forma maliciosa, sem preocupar-se, com as consequências que isso trará no desenvolvimento da criança.

O fenômeno da alienação parental não é algo novo, mas com o advento da Lei 12.318/10 foi possível discriminar, por meio de um

---

\* Trabalho realizado sob orientação do docente Hemerson Luiz Pase.

\*\* Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Membro do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas: do clientelismo à corrupção. Mediadora Cível e Familiar do Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania da Comarca de Rio Grande (CEJUSC).

rol exemplificativo, os atos que configuram alienação parental e as sanções cabíveis para quem exercer esse tipo de comportamento. Para tanto, sua efetivação de fato não acontece, pois é necessário que os tribunais contem com uma equipe multidisciplinar, composta por psicólogas e assistentes sociais para realizarem estudos psicossociais, testes e até mesmo prescrever laudos. Porém, os tribunais por possuírem um vasto volume de processos nas varas de família, a atuação desses profissionais demanda muito tempo de espera, e muitas vezes já não se faz mais necessária.

Os burocratas atuantes no Poder Judiciário, não fazem uma análise minuciosa do processo e exercem seu poder discricionário com base em suas convicções, crenças e princípios, sem primar pelo bem estar da criança e do adolescente, pois não são raras as vezes que esses são privados de seu direito fundamental á convivência familiar saudável. Ocorre que de fato há ações específicas que versam sobre alienação parental, ou seja, autônomas, mas os tribunais julgam improcedentes os pedidos. Na maior parte das vezes, os atos de alienação parental são constatados em ações de guarda e regulamentação de visitas. Assim, não temos a aplicabilidade dessa política pública que é de fundamental importância.

Logo, a guarda compartilhada permite a convivência mútua com os pais, sendo de grande importância para combater a alienação parental, já que os genitores não têm o que disputar, porque ambos têm os mesmos direitos e deveres em relação a seus filhos. Acabam compreendendo que o rompimento do vínculo conjugal ocorre somente entre os cônjuges e não entre pais e filhos, sendo a relação com os filhos para toda a vida, no entanto não perdendo o vínculo afetivo por mero capricho de seus pais, sendo possível compreender que vão permanecer com os laços afetivos com ambos.

Nesse sentido, a Lei nº 13.058/2014 determina que a guarda compartilhada do filho pode ser fixada mesmo em caso de falta de consenso entre os pais. De acordo com o dispositivo, estando os genitores aptos a exercerem o poder familiar, o juiz determinará a guarda compartilhada, apresentando-se a guarda unilateral como exceção. Assim, a fixação da guarda compartilhada deve ser determinada independente do bom relacionamento mantido entre os genitores, como forma de evitar atitudes que ocasionem alienação parental ou mesmo abandono afetivo.

## **1 Atuação do Burocrata e o Poder Discricionário**

A burocracia de médio escalão tem o a função de articular burocracias de diferentes áreas de políticas públicas. Essa é uma democracia que apresenta uma complexidade em sua definição, tendo em vista, que pode ser definida em relação á posição que ela ocupa em cada política pública ou estrutura governamental. Para compreendermos a atuação dessa burocracia, a gente precisa entender a estrutura organizacional e qual papel desempenha em cada política pública. Dessa forma, podemos dizer que é uma burocracia que é determinada bem mais pela posição que ocupa no órgão do que por características próprias que são costumam ser sempre iguais na maior parte dos órgãos, ou até mesmo em todas as políticas públicas.

Em pesquisa recente sobre a atuação, perfil e trajetória da burocracia de médio escalão do Governo federal, foi reforçada a ideia de que esses atores são estratégicos para efetivação das políticas públicas, na medida em que atuam tanto numa articulação vertical com superiores e subordinados e como horizontal com atores de outros setores (OLIVEIRA;LOTTA,NUNES, 2019, p. 461).

Essa atuação articulada que permite uma construção e implementação de políticas capazes de desempenhar seu papel em concordância com esse contexto, ou seja, onde novos arranjos institucionais operam. Há um grande desafio para efetivação das políticas pautadas nos aspectos estruturais da administração pública, tais como questões relacionadas á cultura dos órgãos, conhecimentos e crenças dos burocratas envolvidos nas políticas.

Quando tratamos de conflitos familiares, com ênfase, em casos de alienação parental, o que se observa é o julgamento por parte de magistrados de acordo com suas convicções, igualmente, a descrição dos laudos dos psicólogos e assistentes sociais de forma mecânica. Na maior parte das vezes, não fazem uma análise minuciosa em cada caso, e por consequência, não temos uma efetivação dessa política em consonância com a Lei n. 12.318/10 que dispõe a cerca do instituto da alienação parental.

Diante disso, faz-se necessária, formulação de uma política baseada na coordenação de diferentes setores para, conjuntamente, construir soluções que resolvam de forma produtiva problemas sociais (CUNILL GRAU, 2005).

Sendo assim, a construção de uma política fundada na intersetorialidade já traz consigo a necessidade de uma articulação entre diferentes áreas, cuja efetivação se dará com o monitoramento baseado na ação conjunta de diferentes áreas.

## **2. A efetivação da Lei 12.318/10**

A alienação parental é um fenômeno de caráter social em que os efeitos psicológicos e emocionais que podem causar nas famílias podem ser devastadores. Assim, a Lei 12.318/2010, veio para criminalizá-lo e assegurar o desenvolvimento saudável da criança e do adolescente, em seu art. 2º, estabelece os atos de alienação parental, são eles:

Considera-se ato de alienação parental a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avôs ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este.

O parágrafo único do art.2º da citada lei, traz um rol exemplificativo, das hipóteses que caracterizam a alienação parental, dentre elas:

- I - realizar campanha de desqualificação da conduta do genitor no exercício da paternidade ou maternidade;
- II - dificultar o exercício da autoridade parental;
- III - dificultar contato de criança ou adolescente com genitor;
- IV - dificultar o exercício do direito regulamentado de convivência familiar;
- V - omitir deliberadamente a genitor informações pessoais relevantes sobre a criança ou adolescente, inclusive escolares, médicas e alterações de endereço;
- VI - apresentar falsa denúncia contra genitor, contra familiares deste ou contra avós, para obstar ou dificultar a convivência deles com a criança ou adolescente;
- VII - mudar o domicílio para local distante, sem justificativa, visando a dificultar a convivência da criança ou adolescente com o outro genitor, com familiares deste ou com avós.

Essa prática está cada vez mais comum e decorre de uma, imposição de memórias falsas, feita por um genitor para desmoralizar a imagem do outro e prejudicar a formação ou a manutenção dos seus vínculos afetivos com o filho. De tal modo, que ocorre essa destruição do vínculo do filho com o alienado pela utilização do filho como instrumento de vingança, ressentimento e agressividade, originados da frustração por uma separação na maioria das vezes.

Dessa forma, inúmeras táticas são usadas pelo alienador, todavia a Síndrome de alienação parental possui algumas características que se organizam em torno de avaliações prejudiciais, negativas, desqualificadas e injuriosas em relação ao outro genitor. É comum às crianças envolvidas na Síndrome de Alienação Parental (SAP) se sentirem amedrontadas somente na presença do genitor alienado, ficando inseguras em abandonar o genitor alienante para ir a outros locais, como a casa de amigos ou de parentes, pois sente que está traíndo o alienante.

Liliane Santi em sua obra, denominada, “A alienação parental como ela é”, destaca que a convivência familiar e comunitária é um direito fundamental de crianças e adolescentes garantido pela Constituição Federal (artigo 227) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Em seu artigo 19, o ECA dispõe que toda criança e adolescente tem direito a ser criado e educado por sua família. O direito à convivência familiar e comunitária é tão importante quanto o direito à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à liberdade. A alienação parental fere, portanto, o direito fundamental da criança à convivência familiar saudável, sendo, ainda, um descumprimento dos deveres relacionados à autoridade dos pais ou decorrentes da tutela ou guarda.

Cabe destacar que são os alienadores que cometem os atos, mas quem de fato interrompe o contato de pais, avós, filhos e netos é o Estado, pois na maior parte dos juízes priorizam a guarda unilateral, principalmente a materna.

O poder judiciário, por meio dos operadores do direito, ainda não evoluiu, pois enxerga a figura do pai somente como o provedor do sustento dos filhos e a mãe como guardiã. Não estimulam a convivência com ambos os genitores para um desenvolvimento

saudável da criança ou do adolescente. Nesse sentido, o judiciário é moroso, despreparado tecnicamente para compreender a complexidade das relações entre membros da família, após a quebra do vínculo conjugal.

Diante disso, surge à necessidade de o Judiciário contar com uma estrutura multidisciplinar, com profissionais da área da psicologia assistência social para que esses percebam, detectem e auxiliem da melhor forma possível os casos envolvendo atos de alienação parental. Pois, torna-se fundamental, que os genitores percebam que houve a ruptura do vínculo conjugal, mas a relação dos pais com os filhos perdurará para sempre. Que não devem utilizar a criança ou o adolescente como moeda de troca com a finalidade de atingir o outro genitor, porque isso poderá prejudicar o seu desenvolvimento saudável, pois o filho precisa da presença de ambos os genitores na sua vida para seu bem estar.

Sendo assim é essencial para efetivação dessa política pública que haja uma intersetorialidade entre as diferentes áreas de políticas públicas, para que haja uma comunicabilidade, e os laudos que apontem os atos de alienação parental sejam elaborados de acordo com as provas de indícios existentes e não por meras concepções próprias dos julgadores. Muitos desses profissionais, incluindo a figura do magistrado, por vezes nem olham os autos, e utilizam seu poder discricionário de forma mecânica, com base em outros casos bem diversos, ferindo um direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar.

Para SOUZA (2010), essa norma da alienação parental tem o objetivo de devolver à família um direito garantido constitucionalmente, atribuindo efetividade e celeridade ao processo, princípios fundamentais para que a justiça tome medidas adequadas e necessárias, vez que uma justiça tardia poderá ter efeitos na maior parte das vezes irreversíveis frente esse tema complexo e cada vez mais presente na sociedade contemporânea.

DIAS (2010), caracterizada a alienação parental ou conduta que dificulte a convivência paterno-filial, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal do alienador, pode o juiz advertir o alienador; ampliar o regime de convivência familiar em favor do genitor alienado; multar o alienador; inverter a guarda ou alterá-la para guarda compartilhada. Pode até suspender o poder familiar.

Nesse sentido, uma alternativa para amenizar e prevenir os casos de alienação parental seria a adoção da modalidade de guarda compartilhada que é a mais se aproxima da guarda conjunta dos pais que vivem juntos, onde há um exercício conjunto da guarda, e ambos os genitores decidirão sobre a vida do filho menor em nível de igualdade, não importando o período de permanência do filho com cada genitor.

O que se percebe é que a Lei 13.058/1 que disciplina sobre a guarda compartilhada ainda é tão pouco recomendada pelo judiciário, pois com base em suas convicções, crenas e princípios, os magistrados, apontam que não há um consenso no relacionamento entre os pais para que seja fixada tal modalidade de guarda, ainda que seja regra geral, e o fenômeno da alienação parental permanece devastando vidas.

Diante disso, o Estado fica em uma posição delicada frente aos casos que envolvam indícios de alienação parental. Pois, de um lado tem o dever de assumir uma postura imediata. Por outro lado, existe a incerteza, com a relação à veracidade da denúncia, tendo em vista, que se a mesma não for confirmada poderá envolver a criança em uma situação traumática. Vez que ficará impedida de conviver com o genitor que não lhe provocou nenhuma atitude prejudicial e com quem, muitas vezes, mantém uma boa convivência.

Entretanto como o magistrado tem o compromisso de garantir a proteção integral da criança e do adolescente, reverte à guarda ou suspende as visitas e determina a realização de estudos sociais e psicológicos. De modo que esses procedimentos demandam um longo período, por conta da burocracia, na qual esses profissionais de diferentes áreas estão inseridos, onde é notável a falta de uma comunicação efetiva entre esses, comprometendo-se neste período a convivência do pai com o filho. Lamentavelmente, após todo processo de avaliações, testes e entrevistas, que pode se prolongar por anos pode não ser comprobatório. Nesses casos, o juiz poderá optar por manter ou não as visitas, autorizar somente visitas acompanhadas ou extinguir o poder familiar, ou seja, alimentar o vínculo de parental ou condenar o filho à condição de órfão de pai vivo que é o mais comum.

### 3 Resultados e Discussão

Para tanto foram aplicados questionários semiestruturados para magistrados e advogados que atuam no âmbito familiar. Foram analisados os dados referentes às comarcas dos Municípios de Rio Grande e Pelotas.

Dos quatro magistrados entrevistados, dois deles atuantes no município de Rio Grande, não se lembram de terem julgado algum caso de alienação parental. Que devido ao grande volume de processos nas Varas de Família pode acabar passando despercebidos, ainda mais porque a alienação parental é muito subjetiva. As outras duas magistradas do município de Pelotas alegam já terem julgado alguns casos de conflitos familiares, envolvendo alienação parental.

A Comarca de Rio Grande conta com uma psicóloga cedida pelo município, o que dificulta bastante o acesso aos laudos, tendo em vista que a demora é muito grande e isso acaba prejudicando o interesse das partes. E, a maior parte das pessoas não possui condições financeiras de procurar um profissional da área da psicologia ou do serviço social, fora do judiciário. Já na comarca de Pelotas, as varas de família contam com uma psicóloga, uma assistente social e um médico psiquiatra, ou seja, possuem uma equipe multidisciplinar para tratar dos conflitos familiares, que acaba auxiliando bastante o trabalho dos magistrados. Pois, essa equipe se comunica com as juízas que vão julgar o caso concreto e muitas vezes discutem até o que foi prescrito nos laudos.

Com relação à guarda compartilhada, todos os magistrados entendem que a Guarda compartilhada auxilia bastante na prevenção dos atos de alienação parental, tendo em vista que a criança ou o adolescente vai conviver em pé de igualdade com ambos os genitores, podendo formar sua própria opinião. Compreendem que o instituto da guarda compartilhada veio para estipular as divisões de responsabilidade, o papel de cada genitor dentro do novo núcleo familiar que se formou, após o rompimento do vínculo conjugal. Embora a modalidade guarda compartilhada seja a regra geral, muitos casos não há possibilidade de se fixar pela falta de consenso entre os genitores. Pois, os magistrados entendem que isso poderia prejudicar ainda mais no desenvolvimento da criança e do adolescente e expandir ainda mais o conflito.

Com relação aos dez advogados entrevistados, oito deles dizem conhecer a política pública que trata da alienação parental, mas a maior parte deles desconhece ter se deparado com algum caso de alienação parental. Colocam que muitos dos atos de alienação parental vêm embutidos nos processos de disputa de guarda ou regulamentação de visitas. Acham muito importante que o judiciário conte com uma equipe técnica composta por psicólogas e assistentes sociais para auxiliar nos processos que versam sobre conflitos familiares. Por outro lado, relatam que é muito demorada essa intervenção desses profissionais por conta do grande volume de processos. O atendimento chega a demorar em torno de seis meses a um ano, o que prejudica no atendimento dos interesses da criança e do adolescente.

Geralmente, os advogados não solicitam o auxílio desses profissionais por conta da grande demora, todavia alguns clientes os procuram com o diagnóstico e laudos em mãos, pois é muito comum, após o divórcio que os filhos precisem de auxílio psicológico, porque desenvolveram, por exemplo, déficit de atenção ou autismo. Nesses casos, acaba auxiliando bastante, porque os advogados têm o conhecimento jurídico e eles detêm de conhecimento técnico para apurar o comportamento dos genitores, observando se tipifica ou não ato de alienação parental e também habilidades para ouvir, quando necessário, a criança e o adolescente.

Assim, podemos concluir que temos a política pública propriamente dita, mas muitas vezes sua efetivação não ocorre, especialmente por conta da burocracia. Dessa forma, mostra-se fundamental, entendermos como se dá o funcionamento da burocracia de médio escalão para que haja uma comunicação eficaz entre as diferentes áreas de políticas públicas, formando uma equipe multidisciplinar, ou seja, uma intersetorialidade, e com isso atendendo os interesses da criança e do adolescente. De tal modo, que o poder discricionário dos julgadores seja exercido de acordo com a política pública disposta na Lei 12.318/10 que versa sobre a alienação parental e não de acordo com suas crenças.

## Considerações Finais

A intersetorialidade apresenta um grande desafio, pois implica na capacidade desses atores de estabelecerem diálogos com burocracias de diferentes referências e *modus operandi*. Entretanto, essa necessidade de atuação com diversos setores exige, dos gestores, capacidade de dialogarem, de entendimento de lógicas diversas, de negociação e construção de ações conjuntas, onde alguns aspectos que não estavam presentes nas formas tradicionais de formulação de políticas públicas, e nesse sentido, vão requerer o desenvolvimento de novas competências na burocracia.

Diante do exposto, no âmbito do Poder Judiciário, mais precisamente, nas situações familiares que envolvam casos de alienação parental, há uma necessidade de os burocratas responsáveis pela execução dessa política pública, exercerem sua discricionariedade, de modo que obtenham todas as informações pertinentes e disponham de tempo suficiente para realizarem o trabalho de forma ideal. Assim, mostra-se, indispensável compreender, além da burocracia em nível de rua, a burocracia de médio escalão para que se entenda como funciona a burocracia em si, e também perceber o papel do burocrata na implementação das políticas públicas.

Frente à grande dificuldade de identificação da existência ou não dos episódios denunciados, faz-se necessário que o juiz tenha cuidado redobrado. Deve buscar identificar a presença de outros sintomas que permitam identificar que está perante um caso de alienação parental e que muitas acusações são feitas por motivo de vingança com intuito de atingir o outro genitor, como uma forma de destruir o relacionamento do filho com o genitor. Assim, é imprescindível que além da participação de profissionais técnicos, como os psicólogos, psiquiatras e assistentes sociais, com seus laudos, estudos e testes, o juiz se qualifique para poder apontar o sentimento de ódio acentuado que desencadeia a vontade de vingança a ponto de manipular a criança ou o adolescente para reportar falsas denúncias com a única intenção de afastá-lo do genitor.

Nesse contexto, percebe-se que há uma resistência por parte dos julgadores do direito de família, em suas decisões optarem pela modalidade de guarda compartilhada, ainda que haja casos

gravíssimos de alienação parental. Uma das hipóteses para explicar o motivo pelo qual essa realidade continua se reproduzindo é que o Poder Judiciário não acredita ou não percebe a alienação parental, e por esse motivo esse fenômeno de injustiça social continua devastando vidas, vez que a convicção pessoal dos julgadores prejudica na efetivação dos preceitos legais. Isso reforça o sentido da importância do combate a esse perverso tipo de conduta que alguns genitores se utilizam, ferindo o direito fundamental do menor de convivência familiar saudável.

## Referências

SANTI, Liliane. *Alienação parental como ela é ...* 1a ed. Ibitité: Grupo Editorial Ferro, 2019.

OLIVEIRA NETO, Álvaro de; QUEIROZ, Maria Emília Miranda de; CALÇADA, Andreia. *Alienação parental e família contemporânea: um estudo psicossocial*. Coordenação: Maria Quitéria Lustosa de Sousa. Recife: FBV/Devry, 2015.

BRASIL. Lei 12.318, de 26 de agosto de 2010. Dispõe sobre alienação parental e altera o art.

236 da Lei nº 8.069, de julho de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12318.htm)>.

CARVALHO, V. A. Burocracia de nível de rua e os burocratas executores das políticas públicas. *Espaço Público*, vol. 2, p. 114-119, dez. 2018.

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidade en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 9. Chile: Clad, 2005.

DIAS, Maria Berenice. *Alienação parental: Uma nova lei para um velho problema!* 2010. Disponível em: <<http://www.ibdfam.org.br/?artigos&artigo=669>>. Acesso em: 17 de nov. de 2019.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERMANN, Ilana y HABIGZANG, Luísa Fernanda. Caracterização Descritiva De Processos Judiciais Referenciados Com Alienação Parental Em Uma Cidade Na Região Sul Do Brasil. *Cienc. Psicol.* [online]. 2016, vol. 10, num. 2, p. 165-176.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero; NUNES, Matheus. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. Revista do Serviço Público, Brasília: vol. 70, num. 3, p.458-485, jul/set 2019.

ORTIZ, Marta Cristina Meirelles. A constituição do perito psicólogo em varas de família à luz da análise institucional de discurso. Psicol. cienc. prof., Brasília: vol. 32, num. 4, p. 894-909, 2012.

SOUZA, Analícia Martins de; BRITO, Leila Maria Torraca de. Síndrome de alienação parental: da teoria Norte-Americana à nova lei brasileira. Psicol. cienc. prof., Brasília: vol. 31, num. 2, p. 268-283, 2011.

SOUZA, A. M. de. Síndrome da alienação parental: um novo tema nos juízos de família. São Paulo: Cortez, 2010.

# **A SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO E O USO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA: A OPERAÇÃO ARCANJO NO RIO DE JANEIRO**

**Bruna Damasceno Mota Uchoa<sup>\*</sup>**  
**Nairana Karkow Bones<sup>\*\*</sup>**

## **Introdução**

Com o final da Guerra Fria, no ano de 1991, houve uma reconfiguração da ordem mundial e na agenda de segurança dos Estados, devido ao surgimento de novos atores e temas, sendo o narcotráfico um deles. Este que é fruto de diversos fatores como a proibição internacional de drogas (RODRIGUES, 2003), a globalização, rápida urbanização e demais processos de mudanças socioeconômicas, assim como, a própria interação do Estado com os grupos narcotraficantes (DURAN-MARTÍNEZ, 2018).

Por ser um comércio transnacional ilícito, torna-se uma preocupação de diferentes Estados, e é objeto de um dos maiores conflitos da atualidade, a guerra às drogas. O Brasil por integrar a rota internacional do tráfico de drogas ilícitas, assim como ser importante mercado consumidor (MISSE, 2011) também adere a esta guerra, securitizando o tema e adotando medidas excepcionais para a resolução do mesmo.

Uma dessas medidas excepcionais é o uso das Forças Armadas (FA) na segurança pública para o combate de grupos narcotraficantes que somente veio a ser disciplinada, com o advento da Lei Complementar nº 97 de 1999 e do Decreto nº 3.897/2001, que fixou

---

<sup>\*</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

<sup>\*\*</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em História na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

as diretrizes para o emprego das mesmas. Mesmo já havendo casos anteriores a 1999 deste uso das FA na segurança pública e o contato direto com a sociedade civil. É cada vez mais frequente as FA sendo utilizadas em cenários diferentes da guerra dita tradicional.

Conforme contribuições de Procópio Filho e Costa Vaz (1997) a violência urbana é um sintoma do narcotráfico. E o Rio de Janeiro é o estado em que mais acionou operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) durante o período de 1991 a 2019 para casos de violência urbana em relação aos outros estados brasileiros, das 23 operações deste tipo realizadas no período citado, 10 ocorreram neste estado conforme documentos disponibilizados pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2019).

Dessas operações, a que teve maior duração maior e foi de grande relevância para a imprensa, foi a Operação Arcanjo, que teve início em 2010 na cidade do Rio de Janeiro, nos complexos da Penha e do Alemão, e que perdurou até o ano de 2012.

Diante do exposto, este trabalho visa responder o seguinte questionamento: quais foram os impactos da atuação das FA na Operação Arcanjo para o combate ao narcotráfico nos complexos da Penha e do Alemão?

A hipótese aventada é de que a relação entre o aparato de segurança estatal e grupos narcotraficantes que se repetem ao decorrer da história, geram mais violência devido ao aumento do confronto entre forças estatais, nesta pesquisa representada pelas FA e os grupos narcotraficantes. Além disso, o tráfico de drogas tem ligações internacionais, a escolha pela implementação das FA nos complexos não diminuirá a produção, distribuição e organizações criminosas envolvidas com estes produtos, já que este comércio é muito mais complexo para que seja resolvido com a aplicação da força.

O objetivo geral é analisar o uso das FA no combate ao narcotráfico na chamada Operação Arcanjo, que ocorreu entre novembro de 2010 e julho de 2012 nos complexos da Penha e do Alemão na cidade do Rio de Janeiro, depois do então governador Sérgio Cabral ter encaminhado o cargo ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva solicitando o emprego das FA.

Esta pesquisa é de caráter qualitativo e um estudo de caso. É desenvolvida por meio de fontes de caráter primário, como

documentos oficiais e de organizações não-governamentais e leis, quanto secundário, em livros, teses, dissertações, artigos científicos e imprensa em geral. Além disso, tem-se relacionado predominantemente ao conceito de securitização, como também de segurança pública, novo urbanismo militar e narcotráfico.

A primeira seção tem como objetivo dissertar sobre a construção do narcotráfico como ameaça nos Estados das Américas e tendo como ênfase o caso brasileiro; já na segunda, analisar o uso das FA na segurança pública e no combate ao narcotráfico na Operação Arcanjo. E por fim, nas considerações finais onde é feito um balanço final sobre os resultados da atuação das FA no combate ao narcotráfico na Operação Arcanjo.

## **1 A construção do narcotráfico como ameaça no Sistema Internacional e o caso do Estado brasileiro**

A construção do narcotráfico como ameaça a segurança dos Estados começou no início do século XIX, em que o movimento de proibição de algumas drogas teve início nos Estados Unidos (EUA), devido principalmente a pressões de grupos ligados a igrejas e associações protestantes, que pediam a proibição da venda e consumo desses tipos de drogas (RODRIGUES, 2003), como por exemplo, cannabis e cocaína. Isso teve como principal consequência o surgimento da economia ilegal das drogas, a qual é muito conhecida por diversos segmentos da sociedade e muito comum ser destaque em noticiários e na imprensa em geral.

Além disso, pressões advindas de encontros e acordos internacionais tentaram, historicamente, uma proibição global de algumas drogas psicoativas. A primeira que se destacou neste sentido, foi a Conferência de Xangai de 1909, que discutiu os limites da produção e comércio de ópio, devido às conhecidas Guerras do Ópio<sup>1</sup> (McALLISTER, 2000). Em virtude disso, em 1912, representantes de doze países se reuniram em Haia para assinar o

---

<sup>1</sup> Também conhecida como Guerra Anglo-Chinesa, ocorreu no contexto do imperialismo e neocolonialismo, e foi um conflito armado que ocorreu no território chinês, em meados do século XIX, entre a Grã-Bretanha e a China, e que teve dois momentos: A Primeira Guerra do Ópio (1839 - 1842) e a Segunda Guerra do Ópio (1856 - 1860).

primeiro acordo internacional, conhecido como a Convenção Internacional do Ópio, em que cobria quatro tipos de drogas: ópio, morfina, cocaína e heroína, mas não regulamentando as drogas sintéticas (NASSIF, 2012).

Já no âmbito das Nações Unidas, aconteceram três convenções que estabeleceram o regime de proibição global das drogas e que ainda nos dias de hoje são vigentes, são elas: a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961; a Convenção sobre Substância Psicotrópicas de 1971; e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. Essas conferências demonstram que ainda no período da Guerra Fria, os EUA conseguiram universalizar e tornar legislação internacional, o seu modelo de combate às drogas (SANTOS, 2007).

O discurso de “guerra às drogas” do então presidente norte-americano Richard Nixon (1969-1974), ficou mais explícito em 1971 que colocou o país como “vítima” do narcotráfico, acionando a retórica de segurança nacional, e assim justificando às sociedades suas medidas excepcionais tanto interna, quanto externamente, em nome da defesa do Estado e da sociedade (HERZ, 2002).

Neste momento tem-se um discurso voltado para o acionamento de medidas excepcionais para a resolução de uma ameaça, o narcotráfico, que já vinha sendo construído desde o início do século XIX, justificando diante da sociedade internacional por exemplo o uso das FA na segurança pública dos países produtores, incluindo os das Américas. O conceito de securitização trazido pela Escola de Copenhague, é de fundamental importância para entender este processo, que de acordo com os autores:

Em teoria, qualquer questão pública pode se localizar no espectro que vai de não politizada (ou seja, o Estado não lida com isso e não é, em qualquer outra forma, uma questão de debate público ou decisão pública) para o politizado (significando que o assunto faz parte da política pública, exigindo decisão do governo e alocação de recursos ou, mais raramente, alguma outra forma de governo comunal) para securitizado (significando que o problema é apresentado como uma ameaça existencial, exigindo medidas de emergência e justifica ações fora dos limites normais de procedimento político) (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p. 23).

Assim, mediante a construção da ameaça de drogas psicoativas que teve início neste país específico, expandiu-se ao decorrer dos anos pelos demais países por meio de encontros e convenções internacionais, passando de um assunto que não era politizado no século XIX, a ser politizado e securitizado no decorrer do século XIX e XX, tem implicações até os dias atuais no contexto brasileiro, pois o uso das FA na segurança pública brasileira foi motivado também por estes fatores externos.

Após o fim da Guerra Fria na década de 1990, esse processo se intensificou, pois já não se tinha mais a ameaça comunista perante os países, e assim, surgem novas ameaças aos Estados, como é o caso do narcotráfico; o qual tem caráter transnacional, em que a ameaça advém de diferentes partes do globo, tornando-o uma prioridade na agenda dos países envolvidos neste processo. Nas palavras de Saint Pierre “as FA nacionais, que já não seriam necessárias para defender a soberania nacional, poderiam ser empregadas para enfrentar os problemas de segurança pública, principalmente devido às novas ameaças, atribuindo-lhes novas missões e economizando forças” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 411).

Como nos EUA, no Brasil a questão das drogas psicoativas no século XIX ainda não eram discutidas em âmbito público, não existiam leis que as regulamentavam. Após a participação brasileira na Conferência de Haia em 1912 e após pressões internas da própria sociedade, principalmente após o aumento do consumo de cocaína e heroína por classes que não eram aquelas dos filhos da oligarquia cafeeira de São Paulo, adicionado ao já existente preconceito do uso da maconha, surge em 1921 o Decreto nº 14.969 que condenava qualquer uso não-médico (RODRIGUES, 2003).

Prosseguindo com esse processo, no dia 21 de Outubro de 1976 tem-se a Lei nº 6.368, conhecida como Lei de Tóxicos que regulamentou as drogas no Brasil até 2002 e personificou como criminoso o traficante, que deveria ser punido, e como doente o usuário, que necessitava de tratamento médico. Neste momento, o consumo e a importância do Brasil na rota do tráfico internacional de drogas era discreta, no entanto, esta lei, feita durante o período do regime militar (1964-1985), indica o primeiro alinhamento do Brasil com o posicionamento dos EUA de proibição e repressão às drogas psicotrópicas, contribuindo para a construção do narcotráfico no

Brasil (RODRIGUES, 2003).

Durante duas décadas, os esforços nacionais de controle de drogas se centraram em não deixar as drogas ilícitas saírem, ou seja, nos grandes portos marítimos e aeroportos, devido às pressões da DEA<sup>2</sup> (PROCÓPIO FILHO; COSTA VAZ, 1997).

O tráfico de drogas em nível de varejo, que envolvem a distribuição para o consumidor final e que são na maioria das vezes os maiores alvos das políticas de segurança dos Estados, que no Brasil, o caso do estado do Rio de Janeiro é um grande exemplo. Em virtude disso, neste estado, um dos principais responsáveis pela distribuição varejista é o Comando Vermelho, que surgiu no presídio de Ilha Grande, após o contato por volta de 1970, de guerrilheiros de esquerda, quanto sequestradores e assaltantes sem inclinação política<sup>3</sup>. Quando alguns membros foram soltos, o grupo criou núcleos nas favelas do Rio de Janeiro e em pouco tempo entraram em contato com o tráfico de drogas ilícitas, que já naquele momento colocou o Brasil como rota importante de cocaína com destino à Europa e EUA; ademais, o país torna-se importante centro consumidor (RODRIGUES, 2003).

O Terceiro Comando Puro e o Amigos dos Amigos na década de 1990 entraram na disputa pelo mercado de cocaína e maconha no Rio de Janeiro, este que surgiram de uma cisão do Comando Vermelho, criando assim, uma maior disputa pelo mercado de drogas ilícitas a nível varejista, como também o aumento de confrontos entre esses grupos e as forças de segurança (OLERJ, 2017).

De importante atuação tem-se também o Primeiro Comando da Capital (PCC) originado em agosto de 1993 que foi criado na Casa de Custódia de Taubaté-SP, devido às más condições da penitenciária e após o Massacre do Carandiru (MANSO; DIAS, 2017). Além desses grupos narcotraficantes que dominam partes do estado do Rio de Janeiro e disputam pelo monopólio do tráfico de drogas tem-se as milícias, que ganharam notoriedade no estado do

---

<sup>2</sup> Abreviação em inglês de Drug Enforcement Administration, órgão da polícia federal dos EUA criado em 1973, que tinha como objetivo o combate às drogas.

<sup>3</sup> Em 1969, foi editada a Lei de Segurança Nacional, pelo governo do general Costa e Silva, que tratava os guerrilheiros, que vinham se dedicando também a assaltos a bancos e sequestros, como presos comuns e não como presos políticos (RODRIGUES, 2003).

Rio de Janeiro em 2006, este grupo envolve policiais, bombeiros, agentes penitenciários etc, ou seja, agentes do Estado que também se apresentam como grupo na disputa pelo comércio de drogas ilegais (CANO; DUARTE, 2012).

A história brasileira é marcada em diversos momentos pela definição de um inimigo interno, e muitas vezes é utilizado para legitimar atitudes extremas estatais, sem ao menos desenvolver uma política que perdure a longo prazo e que vá no cerne do problema em questão. No caso do Rio de Janeiro nos dias de hoje, por exemplo, o inimigo interno, aquele que deve ser combatido para manter a ordem, estaria na figura do “traficante de drogas”.

Assim como na Colômbia e no México, que investiram na repressão policial e no uso das FA para o combate ao narcotráfico, o aumento da repressão por volta de 1988 não diminuiu o tráfico de drogas no Brasil. A pressão policial, que resultou na prisão de líderes do Comando Vermelho, apenas resultou no crescimento e nascimento de novos grupos narcotraficantes (RODRIGUES, 2003).

Para tanto, as medidas proibicionistas e repressivas, ao que tudo indica não diminuem o mercado de drogas ilícitas, senão, o torna altamente adaptável a novas circunstâncias. Os grupos envolvidos nessas atividades estão em constante disputa por espaços neste mercado ilegal altamente lucrativo, assim, quando forças de segurança investem contra um grupo narcotraficante ou encarceram seus líderes, suas posições são rapidamente ocupadas por novos membros.

Historicamente, as FA tiveram um papel não só de defesa externa do país, como também de atuação na segurança pública em diferentes níveis. Na atual Constituição (1988) o artigo 142 traz a previsão de atuação das FA para garantia das instituições e da ordem:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

No entanto, muitos debates surgiram quanto qual seria o papel dos militares, principalmente devido ao longo período ditatorial no país com o envolvimento dos mesmos na dianteira do processo e

sobre a sua própria preparação para lidar com os seus concidadãos, já que estes são treinados para a guerra contra inimigos externos. Ainda que a violência faça parte da rotina do Rio de Janeiro e com esta as operações policiais em diversas favelas, as operações de GLO levantam questões específicas, como a utilização das FA brasileiras em funções típicas das polícias e a falta de transparência dessas ações (IPEA, 2019). O uso das FA para o combate do narcotráfico teve, portanto, como um de seus fatores principais externos as pressões advindas dos EUA.

No que se refere a Operações de GLO, na atual Constituição de 1998, é que devem ocorrer após esgotados os recursos dos órgãos policiais responsáveis pela segurança pública, presentes no artigo 144 da Constituição:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

Entretanto, a atuação das FA na segurança pública somente veio a ser disciplinada, com o advento da Lei Complementar nº 97/99, e regulamentação desta forma de emprego veio a ocorrer com a aprovação do Decreto nº 3.897/2001, que “fixa as diretrizes para o emprego das FAB na Garantia da Lei e da Ordem”, dando poder de polícia até o restabelecimento da normalidade. Conforme o Manual da Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2014) tal emprego se dará por meio de Operações de GLO que é:

[...] uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144.

No entanto, o que pode ser analisado, é que mesmo antes de 1999 as FA brasileiras já eram usadas na segurança pública, como foi

o caso da Operação Rio<sup>4</sup>, realizada em outubro de 1994, em que o então governador Nilo Batista, assinou um convênio com o governo Itamar Franco na qual a estrutura policial do Estado ficou sobre o Comando Militar do Leste (BETIM, EL PAÍS, 2018). O objetivo seria “cooperar com os órgãos de segurança pública para a redução das ações do crime organizado”, segundo Rodrigues (2016) estes seriam os comandos e facções do tráfico de drogas. Sendo assim, a securitização do combate ao narcotráfico se deu mesmo antes da regulamentação do emprego das FA brasileiras na segurança pública, e a Operação Arcanjo foi um caso muito emblemático e desafiador.

A nova forma de tratar as questões de segurança pública pode ser bem definida como “novo urbanismo militar”, onde a ação militar (de forma diferente) é trazida para as cidades, assim tem-se “uso da guerra como metáfora dominante para descrever a condição constante e irrestrita das sociedades urbanas - em guerra contra as drogas, o crime, o terror, contra a própria insegurança” (GRAHAM, 2016, p. 26).

Como bem apontado por Marcelo Lopes de Souza na apresentação da versão em português do livro de Graham (2016), “Cidade sitiadas”, as preocupações do Norte (lugar de onde o autor do livro escreve) e do Sul global não são as mesmas, por isso, é necessário recontextualizar algumas questões para não importar um conteúdo sem uma visão crítica. Segundo ele, enquanto no Norte global a “militarização da questão urbana” está ligada a repressão interna de uma parcela específica da população, geralmente ligada a questão racial, e no caso dos EUA, tem para si o papel de grande “policial do mundo”, no Brasil esta militarização está atrelada a repressão da sua própria população, onde questões de classe e racismo de misturam.

Para o autor o “novo urbanismo militar” está conectado com a rápida urbanização do mundo, que gerou uma concentração de

---

<sup>4</sup> “Seis meses depois, após a posse do novo governador Marcello Alencar (PSDB), em 1995, foi deflagrada a Operação Rio II. Mais uma vez, o Comando Militar do Leste, chefiado na época pelo general Abdias Ramos, mobilizou 20.000 homens para levar a cabo um pacote de medidas elaboradas com o fim de conter a onda de sequestros e "ampliar as propostas para combater o crime organizado como um todo", segundo explicou o então ministro da Justiça, Nelson Jobim” (BETIM, EL PAIS, 2018).

“riqueza em classes sociais, corporações e locais capazes de lucrar com a privatização e a extensão de capital financeiro, enquanto prejudicou salários, o patrimônio e a segurança de indivíduos e lugares mais marginalizados” (2016, p.56).

Essa desigualdade é vista a olho nu em todo o Brasil conforme pesquisa do Atlas da Violência publicada no IPEA, onde em 2016, as 61.283 mortes violentas ocorridas no Brasil tem um perfil de vítima: homens (92%), negros (74,5%) e jovens (53% entre 15 e 29 anos) (FOLHA, 2018). Essa parte da população que segundo a mesma reportagem é mais pobre, ainda é muito marginalizada, vive em condições precárias, com poucas oportunidades de ensino, saúde, cultura e educação, e é exposta ao cotidiano de violência nas favelas. Especialistas também afirmam que há traços racistas da sociedade. "A morte de um negro não tem o mesmo peso que a de um branco, que não tem o mesmo peso que a de um branco rico", diz Cerqueira na reportagem da Folha. Esses fatores são usados como justificativa para o aumento da militarização com alto controle social e policiamento voltado para punição.

Além destes fatores, o estudo de Graham parece ter sido escrito pensando no Brasil, como já dito antes, com algumas ressalvas. O conceito de “novo urbanismo militar” pode ser usado para definir a militarização do combate ao narcotráfico no Rio de Janeiro, não só na Operação Arcaño, mas no estado como um todo, assim como no país, ou seja, não busca-se diminuir as desigualdades sociais e propiciar maiores oportunidades para aqueles que não as tem, procura-se controlar, identificar e deixar mais à parte cidadãos que podem trazer perigo para a parcela da sociedade que é assim rotulada como “boa”. Assim, usam locais como favelas para rotular e incentivar ainda mais a imagem de que as ameaças e o inimigo estão lá. Colocando cada vez mais a população dessas comunidades à margem da sociedade e sem perspectiva de desenvolvimento.

Essa característica de controle social pode ser exemplificada nos decretos 10.046 e 10.047, que de acordo com o Intercept Brasil (2019) foram aprovados sem debate pelo atual governo de Jair Bolsonaro envolvem uma megabase de dados com quase todas as informações sobre nós, brasileiros, e que estarão disponíveis para o governo, representam uma das características do “novo urbanismo militar” apontadas por Graham (2016), ou seja, técnicas militares

para o controle da sociedade civil urbana, onde o objetivo é reunir informações para identificar conter e civilizar “futuras ameaças”.

De acordo com Polycarpo (2019), o modelo de pacificação e os resultados estatísticos de criminalidades e ilegalidades, que serão abordados nesta pesquisa, ainda estão presentes nas favelas pacificadas. De acordo com ela, “os inimigos” urbanos, que encontra-se nas favelas e estão inseridos na lógica de “controle da violência” por meio da civilização a partir da pacificação.

Assim existe uma guerra permanente nas cidades com o objetivo de identificar possíveis ameaças à segurança do Estado e aos “cidadãos de bem”. A “guerra ao crime organizado”, mais especificamente a guerra às drogas, onde tem-se o intenso uso das FA em atividades de forma conjunta com as forças policiais e a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro são grandes exemplos de que a lógica da guerra interestatal é aplicada como identificou Graham, não somente no caso da operação Arcanjo, objeto de estudo deste trabalho, como também no Brasil.

## **2 O emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico no Rio de Janeiro: a Operação Arcanjo**

Ao analisar o histórico de operações GLO, apresentado pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2019) de 1992 a 2019 aconteceram 136 operações de GLO em todo território brasileiro, 22 delas foram especificamente no estado do Rio de Janeiro, sendo as ações classificadas como violência urbana, greve de Policiais Militares, Garantia da Votação e Apuração, eventos e outros. Destas, 10 foram relacionadas com a violência urbana no Rio de Janeiro, entre elas, a Operação Arcanjo.

Esta operação foi a escolhida para análise, pois dentre as 10 operações deste tipo de operação GLO, foi a que teve maior duração em áreas de favelas. Esta que ocorreu entre novembro de 2010 e julho de 2012 nos complexos da Penha e do Alemão, depois do então governador Sérgio Cabral ter encaminhado um ofício ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva solicitando o emprego das FA brasileiras, como também, a missão foi a ocupação para posteriormente a

instalação das UPPs<sup>5</sup> (DEFESANET, 2012). Vale ressaltar, que a operação se deu após uma série de atentados no Rio de Janeiro com mais de 100 veículos queimados (O GLOBO, 2012).



Fonte – O Globo (2018a) e adaptada pelas autoras

No dia 25 de novembro de 2010 teve início a Operação Arcanjo com a ocupação da Vila Cruzeiro, favela que integra o Complexo da Penha, três dias depois 2.600 homens das FA e das polícias Civil, Militar e Federal entraram também no Complexo do Alemão para onde grande parte dos traficantes haviam fugido (O GLOBO, 2012).

Após policiais e militares ocuparem o conjunto de favelas do Alemão, Mário Sérgio de Brito Duarte, comandante-geral da Polícia Militar disse: "Vencemos. Trouxemos a liberdade para a população do Alemão. Agora é trabalho de busca, procura, prisões e apreensões. Menos resistência"; já o Prefeito do Rio, Eduardo Paes, disse: "Não tem limites de recursos financeiros para devolver a dignidade e a

---

<sup>5</sup> A Força de Pacificação do Exército Brasileiro, juntamente com militares da Marinha, foi criada a Diretriz Ministerial N° 15/2010, de 4 de dezembro de 2010 e tinha como objetivo “*preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão*”, através das forças policiais pelo narcotráfico (BRASIL, 2010).

cidadania à população do Alemão. Está todo mundo resgatado com essa liberdade"; e o Governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral "O Rio de Janeiro está virando uma página." (G1, 2010).

“A opinião pública é formada a partir de um consenso político midiático sobre a delinquência e a figura do delinquente que deve ser combatido” (LIMA, 2015, p. 34), em que é estimulada pelo medo e o sentimento de insegurança mediada e incentivada pelo noticiário da imprensa em geral. As páginas de jornal ilustram um quadro de insegurança, desordem e caos social que gera a ampla aceitação pública a qualquer tipo de ação ou medida de segurança. O processo de pacificação do Complexo do Alemão e da Penha expressou o fenômeno da curiosidade e o midiático. Demais meios de comunicação estiveram presentes, atravessando, influenciando e noticiando até mesmo em tempo real.

No primeiro dia da Operação no Complexo do Alemão, no dia 28 de novembro de 2010, foi muito repercutido pela imprensa em geral. Especialmente pela televisão, o foco da programação naquele dia, foi todo para a ação dos policiais, com a participação da Marinha e do Exército, em que foi transmitida ao vivo por helicópteros da rede de televisão Globo, mostrando cenas marcantes e impressionantes, e que teve como símbolo a imagem de um número de traficantes em fuga na mata. Como foi esta imagem:



**Fonte** – Wilton Júnior/AE, Pablo Jacob/Agência O Globo e Reprodução TV Globo

Imagem esta que pode-se inferir, que a pacificação de favelas, dos complexo, parte do pressuposto de que é:

[...] necessário o Estado “libertar” a população das favelas através da implantação do programa de segurança Unidade de Polícia Pacificadora, caracterizada pela “retomada desses territórios” e a garantia da soberania do Estado, supostamente ameaçada pelo comércio varejista de drogas, que instituíram um presumido controle territorial nas favelas. (LIMA, 2015, p.43)

A imagem construída historicamente sobre as favelas durante o início do século XX marcou profundamente a percepção até os dias atuais, definidos como territórios relacionados à vadiagem e a degeneração VALLADARES (2005, *apud* MENDONÇA, 2017). Local de moradores que são associados a pessoas que são ameaças à ordem estatal Assim, os inimigos da segurança pública passaram a ser cada vez mais relacionados à favela principalmente a partir dos anos 1980 e da entrada do narcotráfico no Rio de Janeiro (RODRIGUES, 2016).

Em virtude disso, a maneira como o problema do narcotráfico foi e é abordado nos dias atuais, principalmente pela mídia e discursos oficiais, reforçam estes preconceitos históricos sobre as comunidades mais pobres. Como também, justifica e legitima perante a sociedade, políticas públicas de segurança que insistem em reforçar esta imagem (MENDONÇA, 2017). Como pode-se observar esses locais são facilmente securitizados por agentes estatais, com auxílio da mídia para que a sociedade aceite ações excepcionais.

Para além da perspectiva socioeconômica e da abordagem através das polícias internacionais proibicionistas, a autora Duran-Martínez (2017) traz a sua contribuição no livro “The Politics of Drug Violence”, que é de grande importância para esta pesquisa, pois propõe entender a violência que advém do tráfico de drogas como sendo resultado da interação entre Estado e mercados ilegais. Bem aplicado para a análise do uso das FA na Operação Arcanjo para o combate ao narcotráfico, na qual a partir deste momento os grupos presentes no local reagiram e se reorganizaram a nova atuação do Estado no local. Isso é demonstrado na nova divisão feita pelos traficantes Márcio dos Santos Nepomuceno, o Marcinho VP, e Elias Pereira da Silva, o Elias Maluco na Penha e no Alemão após a

ocupação do Exército nos complexos da Penha e do Alemão, na zona norte da capital, persistindo também nos lucros da venda de drogas, sendo os dois membros do Comando Vermelho (ÚLTIMO SEGUNDO, 2012).

Em 2012, depois de elogiar a performance da Marinha e do Exército, o então Ministro da Defesa questionou: “a pergunta que a população faz: e depois?”, sublinhou. “É preciso que haja uma atividade econômica permanente que permita a essas pessoas vencerem a situação de pobreza e marginalização que, em grande medida, foi responsável pelo crescimento da criminalidade” (DEFESANET, 2012). Pois, a falta de uma base familiar, cultural, estudantil, e um futuro promissor, faz com que os jovens decidam seguir o caminho “mais fácil” e o que é predominante no seu dia-a-dia, que é a criminalidade.

Em entrevista ao G1 em 2012, militares afirmam que enfrentam mais dificuldade para trabalhar internamente. O capitão Leandro Leite que esteve por um tempo no Haiti<sup>6</sup> em 2010 admite que:

Eu senti mais dificuldade de atuar no Rio de Janeiro do que no Haiti. Porém, a ação aqui foi mais gratificante, pois eu vi o resultado ali, no rosto da nossa população. Eu estava fazendo algo pelo meu país. [...] O militar tem um pouco de dificuldade para o policiamento. É um emprego diferente. Você pode usar esse tipo de recurso em situações esporádicas. A atitude de um policial é diferente da atitude de um soldado. Somos treinados para combater. (STOCHERO, G1, 2012).

O coronel Vladimir Schubert Ferreira, que chefiou durante seis meses as tropas no Complexo do Alemão:

Somos Exército, treinados e preparados para a guerra. Precisamos atuar em operações de policiamento ostensivo e coisas do gênero quando convocados, é uma das nossas missões constitucionais. Mas, mesmo nestes momentos, não podemos perder a nossa característica intrínseca de Exército. Não somos polícia (STOCHERO, G1, 2012).

Ainda segundo o coronel, a dificuldade destas operações é a de atuar contra brasileiros, diferente de operações militares típicas, onde

---

<sup>6</sup> Exército comanda uma missão de pacificação e manutenção da ordem a serviço da ONU desde 2004.

se tem um inimigo físico definido, no confronto urbano “o traficante, o ladrão e os suspeitos estão no meio do povo”. Entre as grandes diferenças entre um policial e um soldado, o general Tomás Paiva comenta uma curiosidade que usaram nesta operação para se aproximar mais da comunidade que foi empregar mais soldados femininas, em que “Elas tinham facilidade para conversar com mulheres, idosos e crianças. Conseguiram boas informações”, admite o general na entrevista para o G1 em 2012.

Entretanto, em 2012, o General-de-Brigada Carlos Maurício Barroso Sarmento em entrevista feita para o site DefesaNet, ao ser perguntado sobre a lição aprendida com a Operação nos Complexos, ele responde:

O Exército brasileiro está muito certo em sua preparação, em como ele se preparou para enfrentar esta missão, como ele se adaptou. Cada missão é uma adaptação diferente. Houve muito mais acertos do que erros, aprendemos muita coisa em termos de dosagem de armamento letal, não letal, nas patrulhas, formas de patrulhamento, equipamentos a serem adquiridos. É um ganho operacional para a Força muito grande, comparável ao nosso trabalho no Haiti. (DEFESANET, 2012a).

Importante lembrar, que em 2018 houve um levantamento e pelo menos 32 pessoas foram mortas por membros do Exército e da Marinha nas operações GLO desde 2010, em que alguns casos houve inocentes claramente confundidos com criminosos ou atingidos em meio a tiroteios; e também há casos de mortes após uso excessivo da força pelos soldados (VIANA, Exame, 2018). No que se refere a Operação Arcanjo o assassinato do adolescente Abraão da Silva Maximiano, de 15 anos no dia 26 de dezembro de 2011 gerou indignação e revolta no Complexo do Alemão. Vale ressaltar, que na investigação a vítima foi atingida pelas costas, estava desarmada e sem drogas, e teve morte imediata (EXTRA, 2013).

Há relatos também em que durante a Operação Arcanjo, em que o Exército comete erros e disparam contra eles mesmo. Como foi o caso, de um cabo ferido acidentalmente na cabeça por um tiro da própria arma, como também a morte de outro soldado em um posto de observação em uma estação de teleférico, em que o Inquérito Policial Militar concluiu que havia sido um disparo acidentalmente

por um colega (STOCHERO, G1, 2012). Entretanto, nas palavras do coronel: “Pode haver casos de excesso de uso da força, disparos acidentais, que são apurados. Mas o índice de acertos foi superior ao de erros. Há situações em que a população reclama. A PM também enfrenta isso”, comenta o coronel Vladimir Ferreira, que também foi comandante do Centro de Instrução de Operações de GLO, localizado em Campinas (SP), local para preparação de combatentes para ações como a ocupação de morros no Rio de Janeiro. Importante mencionar, que todos os sargentos e oficiais que trabalharam no Alemão receberam treinamento<sup>7</sup> de uma semana.

Conforme mencionado acima, percebe-se que talvez exista uma falta de preparo por parte das FA, tanto para agir para com os seus concidadãos, quanto para defender-se nos confrontos. Esta situação está na origem das discussões quanto ao uso ou não das FA na segurança pública e que volta ao centro das discussões quando inocentes tem as suas vidas perdidas e seus direitos feridos. Sabe-se que em uma guerra (aqui entendida em seu sentido clássico, como disputas entre forças de Estados opostas) inocentes podem morrer, mas um Estado não pode, ou pelo menos não deveria, fazer guerra dentro do seu próprio território e tirar a vida dos seus próprios cidadãos.

Voz a favor das UPPs nos complexos do Alemão e da Penha, um morador que, pediu para não ter o nome identificado, apontou o fim da guerra entre facções. “Antigamente, na Estrada do Itararé não dava para andar à noite. Volta e meia tinha guerra entre o Terceiro Comando e o Comando Vermelho. Isso acabou. Com certeza, tá melhor para o morador. Minha casa antes da pacificação valia R\$ 8.000, e ninguém queria comprar. Agora, com a polícia aqui, vale R\$ 40 mil” (MARTINS, UOL, 2012).

No entanto, em 2014, segundo dados de uma reportagem pelo Estadão, havia mais crimes nos Complexos do Alemão e da Penha, do que antes da ocupação em 2010, entretanto, deve-se levar em consideração, segundo a secretaria de segurança, há uma maior liberdade para os moradores denunciarem. Porém, a fim de

---

<sup>7</sup> “A preparação inclui instrução de lutas, uso de armas não letais (sprays, bombas de gás e luz, espingarda com bala de borracha), técnicas de patrulhamento, blitz, abordagem, revista e entrada em residências para cumprir mandados de busca e apreensão.” (STOCHERO, G1, 2012).

comparação, nos 6 primeiros meses de 2014, foram 6.188 ocorrências registradas, 30,1% maior que no primeiro semestre de 2010, em crimes relacionados com tentativas de homicídios, lesão corporal dolosa, e estupro; além disso, até agosto, 2014 havia sido registrado 5 mortes de policiais militares das UPPs em confronto direto com traficantes desta região (ROGERO, Estadão, 2014). Pode-se inferir, que tiroteios no Complexo do Alemão, trazem a óbito não só policiais e traficantes, como inocentes e moradores da comunidade.

Cinco anos após a ocupação, tiroteios continuam acontecendo diariamente, no dia 20 de agosto de 2015, a manchete no jornal “O dia”, era: “Alemão: um baleado a cada três dias. Dados explicam a desesperança de moradores, antes confiantes nas UPPs”. Na mesma reportagem, um morador ativo em redes sociais, editor do jornal e do portal “Voz da Comunidade” Rene Silva, aponta: “uma irresponsabilidade a polícia entrar atirando em locais onde há muitas pessoas nas ruas e nas casas. Um tiro desses fura portas, janelas e até parede. Temos vivido momentos de caos”.

Em uma entrevista realizada no fim de 2015 por Matias Maxx a diversos moradores do Complexo do Alemão, conclui que tanto a UPP como o teleférico nunca foram demandas dos moradores. Raull Santiago morador do Alemão e repórter da Globonews, foi um dos entrevistados, e comenta sobre a ocupação que há 5 anos era realizada e a instalação de UPPs:

Cinco anos depois, ainda vivemos violência e confrontos até mais intensos e irregulares do que antes, pois são duas forças ocupando o mesmo espaço; e, quando se encontram, a qualquer hora do dia, intensos tiroteios acontecem. Os governos partidários sempre olharam para o Complexo do Alemão através da mira da arma de um fuzil da polícia: sempre foi dessa forma, antes e durante a pacificação. A polícia é, ainda hoje, o único braço do Estado partidário. Isso é vergonhoso. A polícia não pode mediar um conflito do qual ela faz parte. Vemos diversos grupos de PMs invadindo a favela, mas nem um professor, médico, psicólogo; ou seja, essa política é, na verdade, uma contenção da camada popular dentro das suas favelas. Em nome da utopia de paz, só vejo guerras. [...] todos sabemos que, na favela, não tem plantação de maconha, refinaria de cocaína e muito menos fábricas de armas. Quem realmente lucra com essa guerra não está na favela, mas nós somos os 'pobres

favelados', aqueles que a sociedade da rua aceita que morra e que fique por isso mesmo. [...] Se, em 2015, um menino de 14 anos está armado, dando tiro nos becos da favela, em 2010, quando a pacificação começou, ele tinha 9. Então, está tudo errado nesse discurso de paz: UPP é, na verdade, paciFICÇÃO. De 2010 para cá, apenas vi guerras, violência - e nada mais. (MAXX, 2015)

O líder comunitário do Alemão chamado Marquinhos da Pepé comenta que a situação no Alemão se complicou após uma troca de comando em 2013, e houve mudança na conduta dos policiais; para ele, anteriormente, havia policiais comprometidos com a vida e a pacificação de fato e tinham como objetivo a paz na comunidade. Sobre as UPPs, ele aponta:

Ontem, estavam falando que vão implementar mais uma UPP no morro. Para que mais uma UPP no morro? Tem de implementar mais projetos sociais, e não mais polícia; hoje, no morro, existem três facções: o Comando Vermelho, a UPP e alguns policiais, que são bandidos travestidos de polícia, tentando impor uma milícia no Alemão. Os tiroteios no Alemão têm dias e horas certas, tem plantões certos em que rola tiroteio. (MAXX, 2015)

Apesar de se ter grande dificuldade para o levantamento de dados oficiais, por existir uma má prestação de contas é possível argumentar com os dados levantados até este momento que a militarização da segurança pública, com o uso das Forças Armadas e a posterior implantação das UPPs com a Operação Arcanjo, não trouxe mudanças significativas para os complexos da Penha e do Alemão, pelo contrário, novos problemas surgiram, como o aumento dos confrontos entre as forças policiais e militares e os narcotraficantes.

Após esta operação, que terminou em julho de 2012, houveram outras intervenções das FA nos Complexos, como foi o caso da intervenção federal na segurança do estado do Rio de Janeiro em 2018, que já estava com uma GLO ativa no estado desde julho de 2017 (BRASIL, 2019). Durante a intervenção, o comando da segurança pública do estado ficou sob responsabilidade das FA. Se comparado com o mesmo período de 2017 houve uma redução de 6% nos roubos de rua, 7% a pedestres e 8% de veículos e diminuição de 6% em

homicídios, porém, houve um aumento de 38% de mortes em ações policiais subiram (G1, 2018). Fora este acontecimento, segundo o relatório do Observatório da Intervenção (CESEC, 2019), chegado ao fim da intervenção, todos esses números voltaram a crescer.

Depois da instalação de UPPs, pode-se inferir por meio de noticiários que continuam as ocupações por parte das FA em vários complexos do estado do Rio de Janeiro, devido aos mesmos problemas que motivaram a Operação Arcaño, como mostram as reportagens da Agência Brasil (2018) e do G1 (2019). Além desses fatores, o Gabinete da Intervenção depois de um estudo da Polícia Militar, que apontou que as unidades estão em locais de grandes confrontos e que perderam espaço, decidiu extinguir 12 UPPs, sendo outras 7 absorvidas por outras unidades, sendo as UPPs do Complexo do Alemão e Penha unificadas (O GLOBO, 2018).

## **Considerações Finais**

Assim, após a pesquisa nota-se que a securitização do narcotráfico em âmbito internacional, que teve início nos EUA, e que posteriormente exportaram a sua guerra às drogas aos países produtores, como Bolívia, Peru, Colômbia e México, que também aderiram a esta, tem um papel importante para que se entenda o atual momento de insegurança pública no Brasil, que historicamente é rotulado como país de trânsito do tráfico internacional de drogas.

A militarização da segurança pública, chamada por Graham de “novo urbanismo militar” pode ser atrelada a guerra às drogas citada acima, uma série de outras características influenciam no processo, rápida urbanização, a desigualdade social, o preconceito de classe e de raça, violência policial, falta de saneamento básico e bem-estar social, precários serviços de educação, cultura e saúde, insegurança, dentre outros. Fatores estes, que levam uma parte da população a não ter alternativas e iniciar suas vidas ligadas a atividades rotuladas como ilegais, como o tráfico de drogas.

A hipótese aventada pode ser confirmada, pois há relação direta entre o aparato de segurança estatal e grupos narcotraficantes, como pode-se observar as facções criminosas foram criadas a partir desta relação e agem também conforme as políticas de segurança criada pelo Estado, como exemplo a maior ou menor visibilidade e

frequência de violência (DURAN-MARTÍNES, 2017)

Além disso, como visto, o tráfico de drogas tem ligações internacionais, em que é produzido em outros países, e a escolha pela implementação das FA nos complexos não diminuirá a produção, distribuição e organizações criminosas envolvidas com estes produtos, já que este comércio é muito mais complexo para que seja resolvido com a aplicação da força.

Desta forma, a militarização da segurança pública, exemplificada pela Operação Arcajo e mais especificamente a securitização do narcotráfico deve ser repensadas, pois os efeitos esperados pelas forças do Estado não estão sendo alcançados desde o início. Já são mais de 20 anos de uso das FA na segurança pública no Brasil e mais de 40 anos de proibição de algumas drogas como a cannabis e a cocaína, que anteriormente eram vendidas em farmácias, e os resultados como mostra esta pesquisa são negativos. Obviamente não se tem a pretensão de generalizar este estudo e afirmar que todas as operações trazem os mesmos resultados negativos, porém, com este estudo e os já existentes sobre militarização da segurança pública, mais especificamente a guerra às drogas até 2019, não trouxeram os benefícios esperados.

Portanto, novas formas de enfrentar a insegurança urbana, não só do Rio de Janeiro, como no Brasil devem ganhar espaço nas políticas públicas que venham a ser pensadas e adotadas. Ter um canal de diálogo mais amplo e aberto com a comunidade local e elaborar relatórios com as reais demandas dos moradores, para que assim, políticas mais eficazes sejam implantadas e executadas, e haver por meio disso, uma possibilidade de uma maior perspectiva de desenvolvimento e melhores condições de vida.

## **Referências**

AGÊNCIA BRASIL. 2018. Exército volta a ocupar o Complexo do Alemão, no Rio. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-08/exercito-volta-ocupar-o-complexo-do-alemao-no-rio>>. Acesso em: out. 2019.

BETIM, Felipe. El País. A história das operações e planos de segurança no Rio: três décadas de fracassos. 2018. Disponível em:

<[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/politica/1519058632\\_353673.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/politica/1519058632_353673.html)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: jun. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFESA. 2010. Diretriz Ministerial nº 15/2010. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3587-04122010-defesa-diretriz-ministerial-no-152010>>. Acesso em: set. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFESA. 2019. Histórico de GLO. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/tabelas\\_glo\\_atualizada.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/tabelas_glo_atualizada.pdf)> Acesso em: set. 2019.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap de. 1998. Security: a New Framework for Analysis. Londres: Lynne Rienner Publishers.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. No sapatinho - A evolução das milícias no Rio de Janeiro [2008-2011]. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

CESEC - CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA. Observatório da Intervenção. UcamCesec, [s.d.]. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1QI8bwWWsGllautm\\_Dz4f-fcF0QwCcQMY/view](https://drive.google.com/file/d/1QI8bwWWsGllautm_Dz4f-fcF0QwCcQMY/view)>. Acesso em: abr. 2019.

DEFESANET. Trabalho do Exército no Complexo do Alemão é exemplo de devoção à causa pública. 2012 Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/6681/AMORIM---Trabalho-do-Exercito-no-Complexo-do-Alemao-e-exemplo-de-devocao-a-causa-publica/>>. Acesso em: set. 2019.

\_\_\_\_\_. Entrevista com o General-de-Brigada Carlos Maurício Barroso Sarmiento, Comandante da Força de Pacificação Arcanjo VII. 2012a. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/6364/Entrevista-com-o-General-de-Brigada-Carlos-Mauricio-Barroso-Sarmiento--Comandante-da-Forca-de-Pacificacao-Arcanjo-VII>>. Acesso em: out. 2019.

DURAN-MARTÍNEZ, Angélica. The politics of Drug Violence. 2018. New York: Oxford University Press.

EXTRA. Dois soldados do Exército são denunciados pelo MP por morte de adolescente no Alemão. Disponível em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/dois-soldados-do-exercito-sao-denunciados-pelo-mp-por-morte-de->

adolescente-no-alemao-7905284.html>. Acesso em: out. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2018. E agora, Brasil?. Disponível em: <[https://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/policia/faltam-meios-cientificos-e-integracao-sobra-violencia.shtml#\\_=\\_](https://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/policia/faltam-meios-cientificos-e-integracao-sobra-violencia.shtml#_=_)>. Acesso em: out. 2019

G1. Bope e Choque fazem operações nos complexos da Penha e Alemão, Zona Norte do Rio. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/19/moradores-relatam-troca-de-tiros-no-complexo-da-penha-na-zona-norte-do-rio.ghtml>>. Acesso: out. 2019.

\_\_\_\_\_. Cerimônia marca fim da intervenção federal no RJ: 'Cumprimos a missão', diz general. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/27/cerimonia-encerra-intervencao-federal-na-seguranca-do-rj.ghtml>>. Acesso em: set. 2019.

\_\_\_\_\_. Leia frases deste domingo sobre o combate ao crime no Rio. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-contra-o-crime/noticia/2010/11/veja-frases-sobre-o-combate-ao-crime-no-rio-de-janeiro.html>>. Acesso em: out. 2019

GRAHAM, Stephen. Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

HERZ, Monica. A política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n46/v16n46a07.pdf>>. Acesso em: ago. 2019.

IPEA. A intervenção federal no Rio de Janeiro e as Organizações da sociedade civil. 2019 Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/8695-182358intervencao-federal-rio.pdf>>. Acesso em: jul. 2019.

LIMA, Tatiana da Silva. Onde estão os mortos? Silenciamentos, discursos e sentidos midiáticos da pacificação do Complexo do Alemão. Dissertação de Mestrado. Niterói: Programa de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano da UFF, 2015.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. Revista brasileira segurança pública. São Paulo: vol. 11, num. 2, 10-29, Ago/Set 2017

MARTINS, Felipe. UOL. Dois anos após ocupação no Alemão, moradores contam realidade que não passa na novela. 2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/11/28/dois-anos-apos-ocupacao-no-alemao-moradores-contam-realidade-que-nao-passa-na-novela.htm>>. Acesso em: out. 2019.

MAXX, Matias. A Pacificação do Complexo do Alemão Deu Certo? 2015.

Disponível em: <[https://www.vice.com/pt\\_br/article/53mevd/a-pacificacao-do-complexo-do-alemao-deu-certo?utm\\_source=stylizedembed\\_vice.com&utm\\_campaign=7xggwx&site=vice](https://www.vice.com/pt_br/article/53mevd/a-pacificacao-do-complexo-do-alemao-deu-certo?utm_source=stylizedembed_vice.com&utm_campaign=7xggwx&site=vice)>. Acesso em: out. 2019.

MENDONÇA, Thaianne Caldas. Pacificação e contrainsurgência: as forças de pacificação do Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Penha (2010-2012). Dissertação de mestrado. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança da UFF, 2017.

McALLISTER, William. Drug diplomacy in the twentieth century. Nova York, Routledge, 2000.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. Rev. Sociol. Polit, vol.19, no.40. Curitiba, Oct. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000300003)>. Acesso em: ago. 2019.

NASSIF, Luis. O centenário da Convenção Internacional do Ópio. Jornal Ggn. Minas Gerais, 24 jan. 2012. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/historia/o-centenario-da-convencao-internacional-do-opio/>>. Acesso em: ago. 2019.

O DIA. Alemão: um baleado a cada três dias. Dados explicam a desesperança de moradores, antes confiantes nas UPPs. Disponível em: <[https://odia.ig.com.br/\\_conteudo/noticia/rio-de-janeiro/2015-08-20/alemao-um-baleado-a-cada-tres-dias.html](https://odia.ig.com.br/_conteudo/noticia/rio-de-janeiro/2015-08-20/alemao-um-baleado-a-cada-tres-dias.html)>. Acesso em: out. 2019.

O GLOBO. Intervenção anuncia o fim de 12 UPPs e mudanças em outras sete unidades. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/intervencao-anuncia-fim-de-12-upps-mudancas-em-outras-sete-unidades-22631936>>. Acesso em: set. 2019.

\_\_\_\_\_. Megaoperação nos complexos do Alemão, da Maré e da Penha começou a ser mobilizada na última quinta. 2018a. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/megaoperacao-nos-complexos-do-alemao-da-mare-da-penha-comecou-ser-mobilizada-na-ultima-quinta-22994753>>. Acesso em: out. 2019.

\_\_\_\_\_. Relembra a ocupação dos complexos da Penha e do Alemão. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/relembra-ocupacao-dos-complexos-da-penha-do-alemao-4324381>>. Acesso em: out. 2019.

OLERJ, Grupos criminosos armados no estado do Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <<http://olerj.camara.leg.br/retratos-da-intervencao/grupos-criminosos-armados-no-estado-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: out. 2019.

ONU. 2018. Brasil está entre os cinco países mais desiguais, diz estudo de

centro da ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-mais-desiguais-diz-estudo-de-centro-da-onu/>>. Acesso em: out. 2019.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre. Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional. Volume 2. São Paulo: Cultura Acadêmica. pp. 55-88. 2016.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a04.pdf>>. Acesso em: jul. 2019.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. Contexto Internacional, vol. 34, n.1, pp. 9-41, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000100001#2](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001#2)>. Acesso em: jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil. In: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre. Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional. Volume 2. São Paulo: Cultura Acadêmica. pp. 55-88. 2016.

\_\_\_\_\_. Narcotráfico uma Guerra na Guerra. Local de publicação: Desativo, 2003.

ROGERO, Tiago. Jornal Estadão. Crimes no Alemão e na Penha estão mais altos que antes de ocupação por forças de segurança. 2014. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,crimes-no-alemao-e-na-penha-estao-mais-altos-que-antes-de-ocupacao-por-forcas-de-seguranca,1538553>>. Acesso em: out. 2019.

SANTOS, Marcelo. A política dos Estados Unidos de combate ao narcotráfico e o plano Colômbia (1998-2005). Estudos de Sociologia, v. 12, n. 22, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/106750>>. Acesso em: ago. 2019.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em conceitos e ideologias. Contexto Internacional. vol. 33, num. 2, Jul/Dez 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a06v33n2.pdf>>. Acesso em: jul. 2019.

STOCHERO, Tahiane. G1. Para Exército, ocupar Alemão é mais difícil que guerra e missão no Haiti. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/para-exercito-ocupar-alemao-e-mais-dificil-que-guerra-e-missao-no-haiti.html>>. Acesso em: set. 2019.

THE INTERCEPT BRASIL. 2019. Aqui estão todas as suas informações que o governo vai reunir numa megabase de vigilância. Disponível em:

<<https://theintercept.com/2019/10/15/governo-ferramenta-vigilancia/>>. Acesso em: out. 2019.

ÚLTIMO SEGUNDO. Chefões do tráfico fazem nova divisão de áreas em favelas ocupadas pelo Exército. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2012-04-21/chefoes-do-traffic-fazem-nova-divisao-de-areas-no-alemao-e-na-pe.html>>. Acesso em: dez. 2019.

VIANA, Natalia. Exame. Exército é acusado de matar inocentes em operações de segurança pública. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/exercito-e-acusado-de-matar-inocentes-em-operacoes-de-seguranca-publica/>>. Acesso em: set. 2019.

# A “UBERIZAÇÃO” DO TRABALHO: O IMPACTO DA TECNOLOGIA NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Anderson Orestes Cavalcante Lobato<sup>\*</sup>  
Juliana Gonçalves de Oliveira<sup>\*\*</sup>

## Introdução

O presente ensaio tem como objetivo geral analisar o impacto que o fenômeno da “uberização” vem causando às relações de trabalho na sociedade atual, investigando se as empresas de tecnologia da informação vêm colaborando para a independência financeira dos trabalhadores, transformando-os em pequenos empreendedores ou se estão apenas promovendo a exploração do trabalho para aumentar a sua margem lucro.

Procura-se enfrentar a problemática da crise de desemprego no Brasil e no mundo globalizado em que se observa claramente uma estratégia transnacional de desregulamentação das relações de trabalho em nome da competitividade no mercado produtivo e financeiro. O ponto central do estudo estaria justamente em verificar se as novas tecnologias impactam positivamente o mundo do trabalho ou se simplesmente favorecem a competitividade no mercado cada vez mais distante dos preceitos de proteção social fundamentados nos direitos de cidadania.

Inicialmente trata-se de verificar a questão do novo modelo econômico, surgido a partir de plataformas tecnológicas como *Uber*;

---

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, FURG; pós-doutorado pela Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle; Doutor e Mestre em Direito Público pela Université de Toulouse. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP.

\*\* Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito, Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande, Pós-graduada em Direito Constitucional e Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera-Uniderp, Bacharel em Direito pela Universidade da Região da Campanha, Advogada.

*Airbnb*, *Amazon*, entre outros, denominado de economia do compartilhamento. Com efeito, as novas tecnologias se beneficiam da recente crise econômica oferecendo novas oportunidades de trabalho que exigem repensar as garantias das relações de emprego. Observa-se a relação existente entre precarização do trabalho e as novas tecnologias que promovem uma flexibilização das relações de trabalho. Será possível refletir em seguida sobre as perspectivas de resistência das garantias constitucionais em vista da promoção da justiça social.

## 1 A economia do compartilhamento

Deve-se partir da compreensão das três formas de organização do trabalho: (a) em meados dos anos 1900, o chamado fordismo, criada pelo empresário norte-americano Henry Ford, que promoveu uma reorganização do trabalho baseada na linha de montagem; (b) a década dos anos 1960 conhece um novo sistema de organização dos meios de produção denominado toyotismo, que quebrou o paradigma da produção em massa, fragmentado, de modo a permitir diferentes contratos de trabalho, propiciando a surgimento da terceirização; (c) o século XXI conhece o fenômeno da “uberização”, que embora se encontre em nichos específicos do mercado de trabalho, tende à generalização nas diversas atividades que até então estavam fora do mercado de trabalho.

O termo “uberização” ou “*uber economy*” surgiu da expressão *Uber*, empresa do Vale do Silício (*Silicon Valley*)<sup>1</sup> responsável pelo aplicativo de transporte urbano de mesmo nome. Além do termo ligado ao aplicativo *Uber*, são sinônimos deste fenômeno a expressão

---

<sup>1</sup> O termo “Vale do Silício” foi utilizado pela primeira vez pelo jornalista Don Hoefler, em 1971, em uma série de artigos denominado “*Silicon Valley U.S.A.*” escrito para o *Electronic News*. Esse termo referia-se à uma certa região localizada na baía de São Francisco, que naquela época já era o lar de nomes promissores na indústria como a AMD e a INTEL, que utilizam o silício como principal elemento na composição dos chips fabricados. O Vale do Silício, na Califórnia, Estados Unidos, é uma região na qual está situado um conjunto de empresas implantadas a partir da década de 1950 com o objetivo de gerar inovações científicas e tecnológicas, destacando-se na produção de circuitos eletrônicos, na eletrônica e informática. O vale abrange várias cidades do Estado da Califórnia, no sul da área da baía de São Francisco, como Palo Alto e Santa Clara, estendendo-se até os subúrbios de São José.

“*economy 1099*”, que se refere ao número do formulário de imposto de renda preenchido pelos trabalhadores autônomos nos EUA e “*grey economy*”, pois os trabalhadores ficam fora das estatísticas oficiais, ou na lista cinza, pois não são desempregados, ainda que sem emprego formal.

A página *web* (<https://www.uber.com/pt-BR/drive>) da empresa *Uber* traz o slogan “Seja seu chefe, dirija seu carro. Trabalhe quando quiser com a *Uber*”. Ao lado do desemprego causado pela crise econômica de 2008, este e outros slogans/promessas de empresas de tecnologia, criaram no imaginário dos trabalhadores a expectativa de que uma revolução tecnológica viria resolver o problema do desemprego e ao mesmo tempo dar mais tempo e liberdade aos trabalhadores, que deixariam de ser empregados para se tornarem empreendedores.

Entretanto, o que se verifica é que aplicativos digitais como *Uber* e *Airbnb* contribuem para a concentração de renda e fragilização dos trabalhadores e usuários. De fato, a “economia do compartilhamento”, ou “economia dos bicos”, de acordo com o professor norte-americano Trebor Scholz (2016, p. 17), baseia-se originalmente em “modelos de propriedade democrática para a internet”, a ideia inicial desta nova economia seria a de um modelo econômico onde a liberdade e a facilidade se sobrepõem ao desejo de posse exclusiva de bens. Nesse novo modelo econômico, onde usufruir é mais importante do que possuir, ao invés de ter um carro podemos chamar um, com motorista, a hora que precisar, ao invés de ter uma casa na praia, podemos alugar por alguns dias; ganhar um dinheiro extra aceitando hóspedes em um quarto que está vago; e, ao invés de comprar uma bicicleta ou um livro, alugar para usar apenas quando estiver precisando.

Percebe-se que este novo modelo econômico se baseia em um conceito social e ambientalmente sustentável, cujo objetivo seria justamente o de aproveitar melhor os bens materiais.

## **1.1 As novas tecnologias diante da crise social e econômica**

A crise dos *Suprimés*, ou Grande Recessão, iniciada em 2008, teve um impacto social bem mais amplo do que as grandes crises econômicas anteriores, notadamente em razão da globalização da

economia. O trabalho e a renda proporcionados pelas novas plataformas tecnológicas surgiram como uma luz no fim do túnel para o enorme contingente de desempregados.

O pesquisador e jornalista norte-americano Steven Hill (2015), responsável pela popularização do termo “*uber economy*”, explica que muitos dos trabalhos que foram perdidos durante a grande recessão de 2008 eram, o que se considera como “bons empregos”, eles ofereciam um salário decente, cuidados de saúde, aposentadoria, uma rede de segurança, com uma medida de segurança no trabalho. Todavia, a qualidade dos empregos baixou, quase metade dos novos empregos criados na chamada recuperação econômica estão limitados à garantia de um salário mínimo.

Especificamente sobre a *Uber*, as juristas Maria Cecília Máximo Teodoro e Thaís Cláudia D’Afonseca (2017, p. 7) mencionam que esta empresa “não inventou a roda, ela simplesmente viu no imenso exército de desempregados qualificados”. Eles possuem Carteira Nacional de Habilitação (CNH), carro próprio e tempo livre para alugar e prestar serviço.

A expansão da economia do compartilhamento, ou economia sob demanda, cresceu no ambiente de uma crise social provocada pela desregulamentação do mercado financeiro mundial, que paga baixos impostos e se torna mais competitivo do que os investimentos produtivos. Nesta perspectiva, cabe trazer o entendimento de Anderson Orestes Cavalcante Lobato e Roberto Ribeiro Dantas (2006, p. 23) e “a crise do Estado providência repercute diretamente na crise do trabalho”, ressaltando que quando estamos diante de crises de emprego, geralmente admite-se com maior facilidade ceder alguns direitos ou vantagens em troca de novas vagas de trabalho, que é exatamente o que verificamos no caso em questão.

Com efeito, as novas tecnologias associadas à crise social e econômica justificam a forte competitividade do mercado de trabalho exige uma reforma trabalhista que ignora a necessidade de uma política de inclusão e de promoção da justiça social numa sociedade cada vez mais desigual.

Inicialmente a opção tecnológica se mostrava promissora, já que as plataformas de intermediação provêm diversos benefícios aos usuários, como por exemplo: são fáceis de usar, o usuário pode ser consumidor e prestador de serviço ao mesmo tempo, proporcionam o

ganho de renda extra, entre outros. Todavia, logo fica claro o caráter exploratório das plataformas de compartilhamento de serviços.

## 1.2 As oportunidades do compartilhamento de serviços

Conforme já mencionado, “a ‘economia do compartilhamento’ é retratada como um prenúncio para a sociedade pós-trabalho – o caminho para o capitalismo ecologicamente sustentável” (SCHOLZ, 2016 p. 22), ou seja, pretende firmar a ideia de que não é um trabalho propriamente dito, mas sim, uma nova tecnologia, que proporciona mais liberdade, sustentabilidade e ganhos econômicos.

Este conceito novo e dinâmico de economia oferece um modelo de “serviços sob demanda que foi iniciada para monetizar serviços que antes eram privados”, isto é, fora do mercado de trabalho. Sem dúvida, facilitou a busca dos estudantes por “bicos”, bem como de consumidores por preços baixos. Todavia, o que deveria sinalizar um futuro de flexibilização do trabalho, aponta para uma nova exploração do trabalho, “sua conveniência amigável é, para muitos que trabalham, uma armadilha precária de salários baixos”. (SCHOLZ, 2016, p. 17/18).

Em verdade, o que temos vivenciado, com plataformas como *Uber* (transporte privado urbano), *Airbnb* (reserva de hospedagem), *Lyft e BlaBlaBla* (caronas), *Amazon* (compras e serviços), *TaskRabbit* (serviços domésticos). Trata-se de um “capitalismo de plataforma”. Na visão de Teodoro e D’Afonseca (2017, p. 08) para que um modelo econômico possa ser chamado de compartilhado ou colaborativo o “intermediário não pode lucrar sobre o trabalho alheio”, nada impede que se lucre “com a venda do aplicativo, com a disponibilização do espaço na nuvem, com o número de acessos à sua plataforma, com a venda de espaço para publicidade”, na opinião das autoras, um bom exemplo de economia compartilhada é o aplicativo OLX (classificados). Uma prova de que empresas como a *Uber* não correspondem ao conceito de economia compartilhada é que no ano de 2016, a *Uber* lançou em São Francisco, Califórnia, USA, um projeto piloto de veículos autônomos, ou seja, carros sem motoristas, sob a promessa de ter um transporte mais confiável e seguro. De fato, pretendem eliminar aos poucos o seu maior causador de perdas financeiras, os motoristas/parceiros.

Apesar da economia do compartilhamento ter surgido com a ideia salutar da divisão do uso dos bens e serviços, o mercado capitalista desvirtua um modelo de economia solidária, promovendo a precarização das relações de trabalho.

## **2 A precarização das relações de trabalho**

Em conformidade com o já exposto, as plataformas tecnológicas acabam gerando trabalhos que não exigem uma grande qualificação (como dirigir táxis, montar móveis, fazer entregas, entre outros) e, em sua maioria, são supridos por pessoas de classe média com certo grau de escolaridade. Nesse sentido o pesquisador Trebor Scholz (2016, p. 34) salienta que “um em cada três trabalhadores da força de trabalho dos Estados Unidos está agora como trabalhador autônomo, *freelancer* ou temporário”, o que representa um número muito grande de pessoas no mercado informal de trabalho.

Já o jornalista Steven Hill (2015) menciona que o que mais assusta neste cenário é que a maioria dos trabalhadores *freelancers* não são adolescentes ou aposentados buscando um dinheiro extra, mas sim pessoas em idade laboral ativa e bem qualificadas. O autor ainda menciona que nos Estados Unidos, das pessoas que se encontram nesta situação de subemprego/desemprego, 70% têm pelo menos uma licenciatura ou bacharelado, 20% têm mestrado e 5% têm doutorado.

Os números apresentados pelos estudiosos estadunidenses são alarmantes, principalmente se pensarmos que em países subdesenvolvidos como o Brasil, o número de pessoas no mercado informal de trabalho já era grande antes da chegada das plataformas tecnológicas de compartilhamento de bens e serviços. A reforma trabalhista que promove a flexibilização das relações de trabalho pretende manter a desregulamentar do novo mercado da “uberização”.

### **2.1 Flexibilização das relações de trabalho: da terceirização à “uberização”**

Em que pese a terceirização já tenha sido amplamente discutida no meio jurídico e acadêmico, a “uberização” mostra-se como uma nova face daquela, assim, se torna fundamental uma

análise mais aprofundada quanto à sua conceituação e configuração.

A socióloga Ludmila Costhek Abílio (2017, p. 21/23) destaca alguns elementos fundamentais para configurar a chamada “uberização”, vejamos: (a) a “eliminação do vínculo trabalhista”, onde se pretende transformar o trabalhador em um “nanoempreendedor”, que assume os riscos do negócio; (b) um “trabalhador *just-in-time*, ou seja, um trabalhador disponível”, utilizado conforme a necessidade e a vontade do proprietário da plataforma; (c) “um novo gerenciamento do trabalho, que muitas vezes passa a ser executado na esfera do consumo”, onde o trabalhador é “permanentemente avaliado”, ou seja, suas atitudes e seu trabalho está sempre sendo avaliado, pelos consumidores e usuários dos serviços; (d) constata-se que tal modelo econômico caracteriza-se por “categorias de trabalho amador” ou seja, um trabalho que “não confere identidade profissional”, já que na maioria das vezes não se exige nenhuma formação específica.

Ora, o capitalismo de plataforma não é nem um pouco eficiente quando se trata de atender as necessidades do bem comum, aliás apenas traz consigo a base exploratória do capitalismo, objetivando o lucro e a concentração da riqueza.

Além de fomentar uma força de trabalho sem as devidas proteções sociais e colaborar para o aumento da desigualdade de renda, as empresas da Tecnologia da Informação (TI), por praticarem seus negócios através da internet e de aplicativos, muitas vezes se consideram como especiais ou como privilegiadas e na grande maioria das vezes não se submetem às regras, leis e políticas usuais (HILL, 2015).

Sobre a ilegalidade das plataformas tecnológicas, Scholz (2016, p. 35) alerta que “a ilegalidade é um método da ‘economia do compartilhamento’ e não um defeito, e o governo federal, pelo menos até o momento, não está interferindo, deixando o campo (e a única esperança) com a municipalização da regulação”. Avisa que as empresas sob demanda frequentemente violam leis federais, indo contra a dignidade dos trabalhadores, infringindo leis trabalhistas, descumprindo o pagamento de impostos e leis sobre discriminação. O descumprimento das leis, lhes permite eliminar a concorrência e adquirir consumidores que acabam demandando por mudanças na legislação protetiva das relações de trabalho, em nome da máxima do menor preço.

O caso da *Uber* no Brasil é um ótimo exemplo, pois o descumprimento das leis fez com que os serviços da *Uber* se tornassem muito mais baratos do que os serviços oferecidos pelos taxistas. O consumidor, na busca do menor preço, passa a apoiar a empresa norte-americana e a pressionar os legisladores para que leis brasileiras de proteção do mercado de trabalho se adaptassem às “regras” da empresa norte-americana, e não o contrário.

Ana Rüsche e Daniel Santini (2016, p. 09), explicam que no Brasil, até mesmo os taxistas, que costumam estar em um “mercado de trabalho precarizado, marcado pela venda ilegal de licenças e concessões, por corrupção e desrespeito às normas vigentes” estão tentando se organizar para combater a ocupação que vêm sendo feita pela *Uber*, “serviço estruturado na ausência total de garantias trabalhistas e sociais”.

Nas palavras do professor norte-americano Trebor Scholz:

“Quando você descobre que os motoristas da *Uber* em Los Angeles estão recebendo menos que o salário mínimo; quando você sabe que os trabalhadores da *CrowdFlower* e da *Mechanical Turk* ganham não mais que dois ou três dólares por hora; quando você entende que muito (senão a maioria) da receita da *Airbnb* na cidade de Nova York vem de pessoas que alugam seus apartamentos inteiros por menos de trinta dias; quando você ouve que as *startups* estão navegando em torno da definição de “emprego” ao reestruturar o trabalho de uma forma que as pessoas que estão trabalhando para elas são categorizadas como trabalhadores autônomos em vez de empregados; [...] fica claro que esses negócios, em suas formas atuais, não são sustentáveis. (SCHOLZ, 2016, p. 38/39)

Considerando-se o impacto das novas tecnologias nas relações que envolvem o trabalho, além das novas propostas governamentais que ameaçam os direitos trabalhistas, é preciso considerar a influência da tecnologia nas relações laborais, como a economia de compartilhamento de aplicativos como o *Uber*.

O fenômeno da “uberização” ao lado da nova lei das terceirizações e das reformas trabalhista e previdenciária propostas pelo governo brasileiro são considerados, pelo economista Marcio Pochmann (2016, p. 59) como a “quarta onda de flexibilização do sistema de proteção social e trabalhista”. Explica que a primeira onda

ocorreu a partir da segunda metade da década de 1960, com a promoção da Ditadura Militar, quando a estabilidade de emprego foi substituída pelo FGTS; já a segunda onda de flexibilização ocorreu nos períodos de grande inflação, entre os anos 1964-1994, com a queda do poder de compra dos salários; e a terceira onda de flexibilização das relações de trabalho ocorreu na década de 1990 com o domínio de governos neoliberais que permitiram a emergência da terceirização.

Dentre os perigos da flexibilização das relações de trabalho, Scholz (2016, p. 24) alerta que “há uma massa de corpos sem um nome, escondida por trás da tela”, ainda, citando o ativista do *software* livre Micky Metts, o pesquisador enfatiza que “ao construir plataformas, você não pode construir liberdade com base na escravidão de outrem”. Outrossim, embora muitas vezes seja inevitável avançar na flexibilização do trabalho, jamais pode-se eliminar conquistas sociais positivadas constitucionalmente em prol da evolução da economia. (LOBATO; DANTAS, 2006).

Não restam dúvidas que a “uberização” trata de um conceito contemporâneo de flexibilização do trabalho, que não pode mais ser tolerada, pois corre-se o risco de se admitir um novo tipo de escravidão sob o argumento de inovação tecnológica. O reconhecimento do vínculo trabalhista entre a empresa *Uber* e os seus motoristas mostra-se como um instrumento de defesa do trabalhador frente às grandes plataformas tecnológicas.

## **2.2 A relação de emprego dos motoristas/parceiros da *Uber***

Como já podemos observar terceirização e “uberização” são conceitos que estão intimamente ligados, para tanto, a melhor forma de combatê-los é a caracterização da relação de emprego dos motoristas que prestam serviços por meio do aplicativo.

A socióloga Ludmila Abílio (2016, p. 23) explica que “a ‘uberização’ é um processo novo, entretanto os seus elementos centrais são uma espécie de atualização de características constitutivas do mercado de trabalho brasileiro”, assim, desde logo vê-se as semelhanças da “uberização” com a terceirização, usual no cenário trabalhista brasileiro. Explica que esta nova precarização do trabalho, advinda da inovação tecnológica, nada mais é do que uma

nova faceta do que já era vivenciado há anos pelas revendedoras de cosméticos, e que vai muito além do campo digital, principalmente quanto tomamos por exemplo a lei aprovada em outubro de 2016 “salão parceiro-profissional parceiro”.

Apesar de se autodeclarar como uma plataforma tecnológica, que se sustenta com a simples disponibilização de seu aplicativo, a *Uber* obtém seu sustento financeiro quase que totalmente dos percentuais cobrados sobre o preço de cada corrida. Desse modo, a *Uber* estaria terceirizando sua atividade fim. Nesse sentido, podemos dizer que há um “abismo jurídico” entre as plataformas tecnológicas e seus usuários, pois os trabalhadores que prestam serviços via aplicativos são partes de um contrato, todavia, este é um contrato de adesão, onde todas as regras são estipuladas pela empresa, cabendo aos contratantes apenas aceitá-las, não tendo qualquer garantia relativa à direitos trabalhistas ou do consumidor. (TEODORO; D’AFONSECA, 2017, p. 11).

Uma simples análise das regras de conduta da *Uber* permitem a caracterização dos cinco requisitos expressos no art. 3º da Consolidação das Leis de Trabalho necessários à configuração da relação de emprego, vejamos:

- a) os motoristas, *pessoas físicas*, são submetidos à consultas de antecedentes criminais e verificação de documentos, assistem vídeos com protocolos de atendimento, tem que usar um vestuário adequado, manter o ar-condicionado ligado e oferecer água e balas aos clientes;
- b) a *pessoalidade* resta configurada pelo fato de que os motoristas não devem fazer-se substituir livremente, somente podem ceder o veículo para outro motorista cadastrado no aplicativo, o que se assemelha à uma troca de turnos;
- c) as avaliações dos clientes são utilizadas pela empresa como forma de *subordinação jurídica* dos motoristas, que podem ser punidos até mesmo com o desligamento da plataforma caso não obtenham boa avaliação;
- d) quanto a *não-eventualidade*, apesar de ter que ser analisada caso a caso, vez que, a maioria inicia as atividade na *Uber* com o intuito de conseguir uma renda extra, a própria *Uber* incentiva que os motoristas se fixem com ânimo definitivo e façam desta sua principal fonte de renda;
- e) e quanto à *onerosidade*, esta é clara no momento em que

verificamos que a *Uber* é a única responsável pela estipulação e ajuste do preço a ser cobrado por corrida e pelo percentual que será pago aos motoristas.

Já no ano de 2015, de acordo com notícia do jornal *The New York Times*, na Califórnia houve uma decisão judicial que reconheceu que uma motorista da *Uber* era empregada e não trabalhadora contratada autônoma. Apesar de ser só ter eficácia *inter partes*, a decisão da Califórnia se destaca porque as autoridades apresentaram formalmente seus argumentos sobre por que os motoristas de *Uber* são funcionários e isso poderia reforçar ações judiciais de ação coletiva contra a empresa.

Ainda, no final do ano de 2016, conforme notícia do jornal *The Guardian*, no Reino Unido, ao analisar a situação de motoristas da *Uber*, o Tribunal (*Employment Court*) considerou como “ridícula” a alegação da empresa de que seus motoristas são apenas parceiros empresariais, condenando a empresa ao pagamento de salário mínimo e férias aos seus motoristas. Apesar da alegação da *Uber* de que é empresa de tecnologia e não um negócio de transporte, que seus motoristas são empreiteiros autônomos independentes pois podem escolher onde e quando trabalham, a Corte inglesa entendeu que “A noção de que a *Uber* em Londres é um mosaico de 30 mil pequenas empresas ligadas por uma ‘plataforma’ comum é nossa mente fracamente ridícula [...] Os motoristas não negociam e não podem negociar com os passageiros [...] Eles são oferecidos e aceitam viagens estritamente nos termos de *Uber*” (tradução livre).<sup>2</sup>

A decisão de Londres envolve um caso de dois condutores, James Farrar e Yaseen Aslam, em nome de um grupo de 19 trabalhadores da *Uber* que argumentavam serem empregados da empresa sediada em São Francisco ao invés de trabalhadores independentes e, apesar de estar sendo objeto de recurso, traz a possibilidade de que o entendimento venha a ser aplicado aos, aproximadamente, 40 mil motoristas da *Uber* no país.

---

<sup>2</sup> The notion that *Uber* in London is a mosaic of 30,000 small businesses linked by a common ‘platform’ is to our minds faintly ridiculous. [...] Drivers do not and cannot negotiate with passengers. [...] They are offered and accept trips strictly on *Uber*’s terms. Trecho da decisão da *Employment Court*, do Reino Unido, transcrita em notícia do jornal *The Guardian*.

No Brasil, o juiz da 33ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte<sup>3</sup>, Márcio Toledo Gonçalves, reconheceu que há vínculo empregatício entre o motorista e a Uber, na primeira decisão do país que condenou a dona do aplicativo a pagar horas extras, adicional noturno, verbas rescisórias pelo rompimento do contrato sem justa causa e restituição dos valores gastos com combustível e também com a água e balas oferecidas aos passageiros.

Durante toda sua fundamentação o magistrado mostra-se preocupado com a precarização das relações de trabalho diante da evolução tecnológica e do crescimento do capitalismo, em suas palavras:

“É essencial perceber que, ao longo de todo esse processo de evolução tecnológica do capitalismo, uma ontologia tem permanecido, qual seja, a existência de um modo de extração de valor trabalho da força de trabalho. É neste contexto que devemos perceber o papel histórico do Direito do Trabalho como um conjunto de normas construtoras de uma mediação no âmbito do capitalismo e que tem como objetivo constituir uma regulação do mercado de trabalho de forma a preservar um 'patamar civilizatório mínimo' por meio da aplicação de princípios, direitos fundamentais e estruturas normativas que visam manter a dignidade do trabalhador.” (Sentença, Processo n. 0011359-34.2016.5.03.0112, p. 09)

Interessante mencionar que durante a fundamentação da configuração da subordinação, o magistrado entendeu que “toda a narrativa de que os motoristas têm flexibilidade e independência para utilizar o aplicativo, fazer seus horários e prestar seus serviços quanto e como quiserem sobrevive apenas no campo do marketing” (Sentença, Juiz Márcio Toledo Gonçalves; processo n. 0011359-34.2016.5.03.0112, p. 24). A obrigatoriedade em fornecer balas e água somada às regras de vestimentas são essenciais para que o motorista obtenha uma boa avaliação e permaneça com acesso à plataforma, configurando assim a subordinação.

A decisão judicial adotou como fundamento o reconhecimento de vínculo laboral de países como: França, Alemanha, Espanha e

---

<sup>3</sup> Processo n. ° 0011359-34.2016.5.03.0112. 33ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte - MG. Autor: Rodrigo Leonardo Silva Ferreira. Réu: Uber do Brasil Tecnologia Ltda. Sentença em 13 fev. 2017. Juiz do Trabalho Titular: Márcio Toledo Gonçalves.

Reino Unido. As legislações trabalhistas em direito comparado são deveras semelhantes ao definir a subordinação no contrato de trabalho o que pode ser observado na decisão da Corte Inglesa, vejamos:

Motoristas que prestam serviços para a *Uber* não são trabalhadores autônomos e deve ser pago a eles o "salário mínimo nacional", esta é a decisão de um Tribunal do Trabalho do Reino Unido que decidiu e constituiu um precedente que pode afetar dezenas de milhares de trabalhadores na economia gig. Com tal decisão, 40.000 motoristas do Reino Unido, que atualmente não têm direitos a pagamento de férias, pensões e outros direitos poderão acionar a empresa. A *Uber* comunicou que apelará da decisão imediatamente. Tal decisão é um enorme impulso para um mercado de trabalho mais justo. Especialistas em mercado de trabalho disseram que outras empresas com grande numero de trabalhadores independentes agora poderão enfrentar uma revisão de suas práticas e o maior sindicato do Reino Unido, Unite, anunciou que está elaborando novos casos de falsos trabalhadores autônomos objetivando propor novas demandas.<sup>4</sup>

Destaca-se ainda a Recomendação n.º 198 da Organização Internacional do Trabalho, que assim dispõe:

Membros devem formular e aplicar uma política nacional para rever em intervalos apropriados e, caso necessário, clarificando e adotando o alcance de regulamentos e leis relevantes, no sentido de garantir proteção efetiva aos trabalhadores que executam seus trabalhos no contexto de uma relação de trabalho. A natureza e a extensão da proteção dada aos trabalhadores em uma relação de trabalho deve ser definida por práticas ou leis nacionais, ou ambas, tendo em conta padrões de trabalho internacional relevantes. Tais leis ou práticas,

---

<sup>4</sup> “Uber drivers are not self-employed and should be paid the "national living wage", a UK employment court has ruled in a landmark case which could affect tens of thousands of workers in the gig economy. The ride-hailing app could now be open to claims from all of its 40,000 drivers in the UK, who are currently not entitled to holiday pay, pensions or other workers' rights. Uber immediately said it would appeal against the ruling. Uber ruling is a massive boost for a fairer jobs market Employment experts said other firms with large self-employed workforces could now face scrutiny of their working practices and the UK's biggest union, Unite, announced it was setting up a new unit to pursue cases of bogus self-employment.” Trecho da decisão da Employment Court, do Reino Unido, transcrita pelo juiz Márcio Toledo Gonçalves em sentença no processo n. 0011359-34.2016.5.03.0112, 33º Vara do Trabalho de Belo Horizonte, MG, Brasil.

incluindo àqueles elementos pertencentes ao alcance, cobertura e responsabilidade à implementação, devem estar claros e adequados para assegurar proteção efetiva aos trabalhadores em uma relação de trabalho [...] combater as relações de trabalho disfarçadas no contexto de, por exemplo, outras relações que possam incluir o uso de outras formas de acordos contratuais que escondam o verdadeiro status legal, notando que uma relação de trabalho disfarçado ocorre quando o empregador trata um indivíduo diferentemente de como trataria um empregado de maneira a esconder o verdadeiro status legal dele ou dela como um empregado, e estas situações podem surgir onde acordos contratuais possuem o efeito de privar trabalhadores de sua devida proteção. (Sentença, Processo n. 0011359-34.2016.5.03.0112, p. 32)

Todavia, a decisão de primeiro grau foi reformada por unanimidade pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 3ª Região<sup>5</sup>, 9ª Turma, por entenderem que:

[...] não havia prova da pessoalidade, pois o reclamante poderia se fazer substituir por outro motorista que também fosse cadastrado na plataforma; não havia eventualidade pois o autor admitiu que poderia ficar off-line por até 30 dias e que poderia recusar até 10% das corridas, em que pese o fato de que se ultrapassasse esses limites pudesse ser desligado da plataforma; e não havia subordinação, pois esta “não se revela apenas por orientações dadas diretamente ao motorista ou pela internet”.

A decisão do TRT é notadamente contrária ao juízo de 1º grau, na medida em que relativiza os conceitos de pessoalidade, eventualidade e subordinação sob o argumento de que devemos nos adaptar à economia moderna e suas tecnologias. Tal entendimento resta claro na fundamentação que reformou o entendimento de caracterização da subordinação, quando a relatora afirma que:

[...] dificilmente, em uma economia capitalista e em que as atividades econômicas se interligam, uma não se insere ou se

---

<sup>5</sup> Processo n. ° 0011359-34.2016.5.03.0112 (RO). 9ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Recorrente: Uber do Brasil Tecnologia LTDA. Recorrido: Rodrigo Leonardo Silva Ferreira. Acórdão em 23 mai. 2017. Relatora: Desembargadora Maria Stela Álvares da Silva Campos.

interliga com outra ainda que presente uma rede de interesses e atividades, é necessário ir muito mais além para se poder concluir por existência de relação de emprego.

Apesar das decisões dos Tribunais brasileiros que não vêm reconhecendo o vínculo de emprego entre os motoristas e a Uber, cabe aos jurisdicionados, juristas e pesquisadores demonstrarem que a *Uber* e as empresas de plataforma semelhantes não propõem uma economia compartilhada, mas sim uma nova forma de exploração do trabalho que precisa ser regulamentada de forma a proteger o trabalhador:

Não se pode admitir dizer que as leis trabalhistas são antigas e não podem abarcar um modelo tão novo e, sob esse pretexto, deixar o trabalhador sem a tutela jurisdicional. Se o modelo de exploração possui novos contornos, então que as teorias protetivas se renovem e deem conta da novidade. (TEODORO; D'AFONSECA, 2017, p. 26/7)

Logo, se as leis trabalhistas não reconhecem às novas formas de trabalho, baseadas em vínculos contratuais fixados em plataformas de compartilhamento de bens e serviços, deve-se insistir sim na evolução da jurisprudência e da regulamentação das nas formas de contrato de trabalho, com o objetivo de que a desregulamentação venha a promover a precarização do das relações sociais no mundo do trabalho.

### **3 Perspectivas de regulamentação do trabalho**

Diante da “uberização” e do “capitalismo de plataforma”, importante repensar as relações comerciais com vistas ao fortalecimento de uma economia solidária. A valorização das cooperativas locais exige a criação de políticas públicas de que possam equilibrar a competição no mercado de bens e serviços diante de uma globalização claramente desigual. De fato, “a própria existência de cooperativas desafia corporações e o capitalismo”; o cooperativismo de plataforma, utilizar-se-ia das tecnologias de maneira efetivamente colaborativa e solidária. (Scholz, 2016, p. 57)

Assim, dentre as plataformas cooperativas podemos

exemplificar as *start-ups*<sup>6</sup> que migraram para o modelo cooperativo, numa intermediação de trabalho *on line* de propriedade cooperativa, as plataformas cooperativas controladas por cidades, as plataformas de propriedade dos “produzúarios” (usuário + produtor), plataformas de trabalho mantidas por sindicatos e cooperativas de dentro provenientes de ações antitruste.

Nesse contexto, entre competitividade de mercado e solidariedade entre usuários e produtores, os sindicatos e as negociações coletivas são fundamentais na criação de limites à flexibilização das leis trabalhistas:

O mercado global impõe uma dura e severa competição pelo trabalho que fortalece a produtividade e o lucro financeiro. Mas que conduz igualmente a precarização das condições de trabalho a ponto de nos impor uma reflexão profunda sobre os limites da flexibilização do direito trabalhista [...]. As conquistas sociais serão pouco a pouco rediscutidas pelo processo coletivo de composição das relações de trabalho. O fortalecimento do papel dos sindicatos, associada à reorganização da Justiça do Trabalho poderá oferecer os parâmetros mínimos para a flexibilização. (LOBATO; DANTAS, 2006, p. 29/30)

A discussão deve-se estar centralizada em valores, regras e princípios para a regulamentação das atividades econômicas das plataformas cooperativas, quais sejam Scholz (2016, p.78/85):

- a) “rejeição da propriedade”;
- b) “pagamentos decentes e seguridade de renda”;
- c) “transparência e portabilidade de dados”;
- d) “apreciação e reconhecimento” dos proprietários e operadores;
- e) “uma moldura jurídica protetora”,
- f) “proteções trabalhistas portáteis e benefícios”;
- g) “proteção contra o comportamento arbitrário”;
- h) “rejeição de vigilância excessiva no ambiente de trabalho”;
- i) “o direito de se desconectar”;
- j) “trabalho codeterminado”.

---

<sup>6</sup> Dentro do segmento das empresas de pequeno porte, existe uma modalidade de empresas específica: as empresas emergentes (*start-ups*), que podem ser definidas como empresas iniciantes de tecnologia.

Estratégias criativas de proteção social podem e devem ser institucionalizadas, como por exemplo, um Plano de Seguro Individual (*Individual Security Account*) para todos os trabalhadores, que seria, mais precisamente, uma conta na qual cada empresa que contrata pessoal temporário deposita uma quantia relativa à quantidade de horas de serviços prestados, tal dinheiro seria utilizado para que os trabalhadores tenham acesso aos benefícios que eles teriam caso fossem contratados regularmente. Na opinião do autor, além de garantir um mínimo de direitos aos trabalhadores freelancers também permite um ambiente mais competitivo com as demais empresas. (Hill, 2015).

Por fim, os avanços tecnológicos vêm transformando radicalmente as formas de vida no século XXI. Para os trabalhadores, as plataformas como a *Uber* podem proporcionar uma chance de renda que, somente a regulamentação institucional e legislativa, evitará a precarização do trabalho através de novas estratégias de contratação de bens e serviços. Nesse

Daqui a vinte ou trinta anos, quando provavelmente enfrentaremos o fim das profissões e mais empregos serão ‘uberizados’, podemos muito bem acordar e imaginar por que não protestamos contra essas mudanças com mais força. Apesar de toda a deliciosa e caseira conveniência da ‘economia do compartilhamento’, podemos acabar compartilhando as sobras e não a economia. Podemos sentir remorso por não termos buscado alternativas anteriormente. (SCHOLZ, 2016, p. 27).

Com efeito, a atuação das plataformas de tecnologia na contratação de bens e serviços não difere muito dos trabalhadores temporários, terceirizados e *freelancers* que encontram-se devidamente regulamentadas. A inovação tecnológica não deve, por si só, representar a uma descaracterização das relações de trabalho e emprego. A proposta de compartilhamento de bens e serviços está claramente associada à proposta de uma economia solidária. O poder público local, mas igualmente o Estado no espaço global, devem atentar para a proteção social dos pequenos empreendedores.

## Conclusão

A economia do compartilhamento surge inicialmente como uma solução tecnológica e sustentável, propondo uma otimização da utilização de bens e serviços. Percebida como uma alternativa de renda em face da crise econômica e do desemprego. Empresas como a *Uber*, especializadas na gestão dos aplicativos identificaram uma oportunidade para a criação de vínculos sociais que descaracterizem as relações de trabalho e emprego. Do mesmo modo, a globalização do mercado financeiro admitiu que essas empresas otimizem o pagamento de impostos ao se estabelecerem, virtualmente em países que oferecem isenção de impostos ou outras formas de otimização fiscal.

A experiência de utilização das plataformas de compartilhamento de serviços demonstra claramente que não se trata de valorização do trabalho e do emprego. Observa-se uma precarização dos vínculos sociais pelo abandono à sua própria sorte do pequeno empreendedor individual que deverá assumir as despesas com a sua previdência privada, bem como os riscos do negócio.

Observa-se que a estratégia das empresas de gerenciamento de plataforma de compartilhamento e serviços seria de oferecer uma renda extra aos estudantes e aposentados. Ocorre que diante da crise econômica são os trabalhadores desempregados, sem qualquer proteção social, que estão massivamente aderindo à “uberização” do trabalho. Para as empresas globalizadas seria tão somente uma estratégia de diminuição dos custos sociais das relações de trabalho que serão assumidos diretamente pelo trabalhador, ou, na melhor das hipóteses pelo Estado

A dificuldade no processo de reconhecimento do vínculo trabalhista entre a empresa e o prestador de serviços final somente poderá ser superada pela regulamentação dos novos tipos de contrato de prestação de bens e serviços compartilhados. Trata-se da construção de um estatuto jurídico específico capaz de proteção social e economicamente o pequeno trabalhador, seja na condição de empregado, seja na condição de empreendedor individual.

De fato, a caracterização do vínculo de emprego na chamada “uberização” já vem sendo conquistada, de início pela decisão judicial do Estado da Califórnia. A Corte trabalhista de Londres, *Employment Court*, servirá de paradigma para os demais casos de

motoristas da *Uber* no Reino Unido e até mesmo, no Brasil, utilizando-se do direito comparado, a exemplo da decisão da Justiça do Trabalho de Belo Horizonte, reformada pelo Tribunal Regional.

Para fazer face ao fenômeno da precarização das relações de trabalho é preciso valorização a relação de emprego e a proteção social do trabalhador. O embate assume uma dupla dimensão local e global. Observa-se que a reforma da legislação trabalhista está sendo assumida pelo mercado financeiro como uma condição *sine qua non* para a otimização dos lucros, ou seja, um aumento da margem de lucro das empresas globais. A dimensão local representa um espaço de resistência que passa igualmente pela reforma do mercado do trabalho, mas igualmente do sistema de proteção social. O Brasil está imerso no debate social, jurídica, institucional e democrático de enfrentamento entre de um lado, o mercado financeiro internacional; e de outro, a proteção social dos trabalhadores. Somente a convocação de eleições diretas para a recomposição das instituições democráticas conquistadas com o final do governo ditatorial em 1988 poderá promover um diálogo transparente, sincero e legítimo para a regulamentação dos contratos na economia compartilhada.

## Referências

ABÍLIO, Ludmila Coelho. “A ‘uberização’ e as encruzilhadas do mundo do trabalho: Uberização traz ao debate a relação entre precarização do trabalho e tecnologia”. Revista do Instituto Humanitas Unissinos – IHU online. São Leopoldo: Unissinos. n.503, ano XVII, p. 20-27, 24 abr. 2017.

BRASIL. 33ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte. Reclamatória Trabalhista. Ação julgada parcialmente procedente para reconhecer o vínculo empregatício havido entre as partes e condenar a reclamada a pagar ao reclamante parcelas referentes à aviso prévio indenizado, férias proporcionais com 1/3, 13º salário proporcional, FGTS com 40%, multa do art. 477 §8º da CLT, adicionais de horas extras e reflexos, adicional noturno, remuneração em dobro nos feriados laborados e reembolso por gastos mensais. Sentença em Reclamatória Trabalhista n. ° 0011359-34.2016.5.03.0112. Autor: Rodrigo Leonardo Silva Ferreira. Réu: Uber do Brasil Tecnologia Ltda. Juiz do Trabalho Titular: Márcio Toledo Gonçalves. DJ, 13 fev. 2017.

BRASIL. 9ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Recurso Ordinário. Deu parcial provimento ao apelo empresário para declarar a

inexistência de relação de emprego, afastar a determinação de anotação da CTPS do autor pela reclamada e excluir a condenação aos pagamentos. Acordão em Reclamatória Trabalhista n. ° 0011359-34.2016.5.03.0112. Recorrente: Uber do Brasil Tecnologia LTDA. Recorrido: Rodrigo Leonardo Silva Ferreira. Relatora: Desembargadora Maria Stela Álvares da Silva Campos. DJ, 23 mai. 2017.

HILL, Steven. *Raw Deal: How the “Uber Economy” and Runaway Capitalism Are Screwing American Workers*. New York: St. Martin's Press, 2015.

ISAAC, Mike; SINGER, Natasha. “Uber Ruling Fuels Debate on Status of Workers”. *The New York Times*. New York, 18, jun. 2015. Technology. p. B1.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; DANTAS, Roberto Ribeiro. “Os limites da flexibilização das relações de trabalho”. In: *Direito e Cidadania*. Organizadores: Anderson Orestes Cavalcante Lobato; Josirene Cândido Londero; Roberto Ribeiro Dantas. Juiz de Fora: Editar, p. 15-30, 2006.

OSBOURNE, Hilary. “Uber loses right to classify UK drivers as self-employed”. *The Guardian*. Londres, 28 out. 2016. Tech. p. 14.

POCHMANN, Marcio. “Terceirização, Competitividade e Uberização do Trabalho no Brasil”. In: *Precarização e Terceirização: faces da mesma realidade*. Organizadores: Marilene Oliveira Teixeira, Hélio Rodrigues, Elaine d’Ávila Coelho. São Paulo: Sindicato dos Químicos-SP, p. 59-68, 2016.

RÜSCHE, Ana; SANTINI, Daniel. “Prefácio à edição brasileira”. In: *Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do compartilhamento corporativa (Platform Cooperativism: Challenging the Corporate Sharing Economy)*. Trebor Scholz. 1.ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Editora Elefante; Autonomia Literária, p. 07-13, 2016.

SCHOLZ, Trebor. *Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do compartilhamento corporativa (Platform Cooperativism: Challenging the Corporate Sharing Economy)*. Tradução de Rafael A. F. Zanatta. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo/Editora Elefante/Autonomia Literária, 2016.

TEODORO, Maria Cecília Máximo; D’AFONSECA, Thaís Cláudia. “Disrupção, economia compartilhada e o fenômeno Uber”. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*. Belo Horizonte: PUC Minas, n. 39, v. 20, p. 01-30, 2017.

# **OS DESAFIOS PARA A HARMONIZAÇÃO NORMATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL NO MERCOSUL: AS PERSPECTIVAS DIANTE DO ACORDO COMERCIAL MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA**

**Felipe Franz Wienke\***  
**Isabela Peixer Galm Bernardes\*\***

## **Introdução**

A consolidação de um processo de integração regional exige, em medida aprofundada, a harmonização legislativa de matérias específicas entre os países de um terminado bloco. A construção de consensos visando a edificação do interesse regional se mostra desafiadora, sobretudo numa cultura internacionalista em que impera o dever dos Estados em prover o próprio interesse nacional. A harmonização legislativa em matéria ambiental constitui um desafio para o Mercosul. Dada a disparidade de níveis protetivos observada nas legislações de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, inevitavelmente se percebe a emergência de controvérsias jurídicas quando do aprofundamento das relações comerciais entre os países membros, controvérsias estas que tendem a ser decididas de forma pró-mercado.

O avanço de cooperações comerciais com outros blocos regionais, os quais possuem bases normativas ambientais mais rigorosas, pode exigir a constituição de um nível de harmonização no âmbito do Mercosul. O recente anúncio de um acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia convida à reflexão acerca desta possibilidade. O referido acordo apresenta um capítulo específico sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, com dispositivos

---

\* Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

\*\* Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal de Rio Grande – FURG.

que podem exigir compromissos ainda não incorporados por membros de ambos os blocos.

O presente artigo propõe a reflexão acerca das possíveis consequências jurídicas da celebração deste acordo comercial sobre os padrões de proteção ambiental dos países do Mercosul. Para tanto, propõe-se o trabalho organizado em três capítulos. No primeiro, apresenta-se a discussão acerca da internalização de normas no âmbito do Mercosul e sobre a busca de harmonização legislativa ambiental dentre os países do bloco. No capítulo seguinte, a discussão é centrada no sistema de solução de controvérsias entre os países do bloco. Na ocasião será apresentado estudo de caso acerca de litígio envolvendo Argentina e Brasil, tendo como centro a não harmonização da legislação ambiental entre os países do Mercosul. Finalmente, é apresentada a versão preliminar do capítulo relacionado ao Comércio e Desenvolvimento Sustentável no acordo comercial Mercosul-União Europeia. Propõe-se uma discussão acerca dos efeitos da possível celebração deste acordo sobre a harmonização das normas ambientais no bloco latino-americano. Para a construção do texto, é utilizada a pesquisa bibliográfica. Ademais, são referenciadas neste trabalho normas jurídicas, nacionais e internacionais, cujo conteúdo normativo diga respeito à proteção ambiental.

## **1 A incipiente harmonização da legislação ambiental no Mercosul**

O Tratado de Assunção de 1991, ato fundacional do Mercado Comum do Sul/MERCOSUL, incorporado ao direito interno brasileiro por meio do decreto nº 350 de 21 de novembro de 1991, é marcado pela finalidade preponderante de consolidação de um sistema regional de facilitação mercantil entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República Oriental do Uruguai e a República do Paraguai. O referido instrumento jurídico dispõe em seu Artigo 1º (Princípios, Propósitos e Instrumentos) acerca do “compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado Mercosul. Publicado no DOU em 22.11.1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2020.

Desse modo, o documento jurídico responsável pela consolidação do Mercosul estampou, desde o princípio, conceitos caros ao Direito Internacional e às Relações Internacionais, os quais serviram de suporte teórico para que fossem possíveis o debate e a construção argumentativa acerca da necessidade de harmonização de legislações ambientais no contexto regional. Será preciso delimitá-los em razão da abordagem concisa aqui trabalhada, o que não diminui sua importância, haja vista “que qualquer discussão sobre a realização do Mercosul passa necessariamente pelo conhecimento destes conceitos de base, sem os quais um mercado comum não passará de um mero mercado de trocas comerciais”<sup>2</sup>.

O primeiro elemento a ser destrinchado é a noção de mercado comum em si, podendo ser entendido como um fenômeno social, político e jurídico delimitado num espaço sem fronteiras, permitindo a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, gerando uma troca igualitária entre países membros<sup>3</sup>. Ocorre que, esse conceito não abrange apenas interesses e vantagens mercadológicas. Engloba, também, uma responsabilidade no que tange às políticas comuns em áreas como transporte, comércio exterior e agricultura, incluindo-se aí estratégias ambientais compartilhadas.

Já a expressão “áreas pertinentes” pode ser compreendida enquanto questões “que não estão incluídas nos tratados constitutivos do Mercosul e que constituem ou podem constituir obstáculos ou embaraços, presentes e futuros, à formação e consolidação do mercado comum, isto é, à integração econômica entre os quatro países”<sup>4</sup>. Contudo, ressalta-se que o preâmbulo do Tratado de Assunção propõe a integração entre os Estados Partes para o alcance do desenvolvimento econômico com justiça social por meio da preservação do meio ambiente como um dos instrumentos para a consecução do objetivo integracionista. Desse modo, os dilemas

---

<sup>2</sup>BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Análise dos conceitos de base preliminares à de um Mercado Comum no Cone Sul. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 7-22, jan. 1994, p. 7. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15844>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

<sup>3</sup>Ibidem, p. 9.

<sup>4</sup>BASSO, Maristela. Harmonização do Direito dos Países do Mercosul. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 33, p. 99-108, jun. 2000, p. 99. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1848>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

ambientais foram encarados pelo documento jurídico fundante do Mercosul como elemento complementar ao processo de integração latino-americana, afastando-se a compreensão da proteção ambiental como um entrave comercial<sup>5</sup>. Assim, o desafio à consolidação do projeto Mercosul é sua evolução para além da mera abertura de mercados dentro de regras equitativas de concorrência<sup>6</sup>.

O processo de integração pode ser analisado pela perspectiva negativa (correspondente à supressão de obstáculos à consolidação da integração) e pela perspectiva positiva, associada à criação de legislações visando um alcance comum, isto é, uma harmonização legislativa entre cada Estado membro de um determinado bloco<sup>7</sup>. Assim sendo, o objetivo integracionista através da harmonização legislativa pretendido pelo Mercosul, conforme destacado em seu preâmbulo e no artigo 1º do Tratado de Assunção, demanda a elaboração conjunta de normas jurídicas compartilháveis pelos signatários do Tratado e a redução de disparidades entre os seus regimes jurídicos internos.

Para o Direito Internacional há dois possíveis meios de harmonização legislativa. Na primeira, a harmonização ocorre por intermédio de lei uniforme, ou seja, os Estados se “auto impõe” a incorporação de uma lei uniforme por eles elaborada em acordo internacional. Na segunda, o instrumento de integração positiva ocorre por convenção internacional, no qual o próprio texto da convenção é uma lei uniforme que será integrada aos sistemas jurídicos internos dos Estados Parte<sup>8</sup>.

A harmonização legislativa pretendida no artigo 1º do Tratado Constitutivo do Mercosul apresenta um conjunto de peculiaridades.

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Celso Maran de; ESPÍNDOLA, Isabela Battistello. Harmonização das normas jurídicas ambientais nos países do Mercosul. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVIII, n. 4, p. 1-18; out./dez. 2015, p. 14. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2015000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2015000400002)>. Acesso em: 12 mar. 2020.

<sup>6</sup> IRACHANDE, Aninho M.; ALMEIDA, Lucimar B.; VIEIRA, Marilene M. Augusto. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 205-223; abr. 2010, p. 207. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2010v9n16p205>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

<sup>7</sup> BALHAZAR, op. cit., p. 14

<sup>8</sup> BASSO, 2000, op. cit., p. 101.

Cabe salientar que as discussões e acordos desenvolvidas por órgãos competentes do Mercosul não são dotadas de exigibilidade num primeiro momento, dada sua natureza de deliberação política que necessita de procedimento interno para a incorporação no ordenamento jurídico dos Estados membros. Só então são consideradas efetivamente válidas para o respectivo direito interno e exigíveis perante os demais membros do bloco.

Nessa linha, deve-se ter em conta que a harmonização de sistemas jurídicos feita pelo Tratado de Assunção requer um processo de internalização individual das normas por cada país membro, processo que, não raramente, dificulta a ampliação da integração regional em temáticas específicas. No cenário brasileiro, a integração legislativa de uma norma acordada regionalmente exige referendo do Congresso Nacional e posterior publicação do ato internacional mediante decreto presidencial, conforme determinação do artigo 49, inciso I e do artigo 84, inciso VIII, ambos da Constituição Federal de 1988<sup>9</sup>.

Há que se falar, no entanto, que a harmonização legislativa demanda tempo e cooperação entre os países membros do bloco, tendo em vista que harmonizar não significa a imposição de uma legislação única, como já resta claro, mas sim uma aproximação normativa acerca de determinada matéria, objetivo que deverá considerar as assimetrias sociais, econômicas e ambientais de cada membro do bloco.

Nesse caminho, houve tentativas de harmonização de normas e políticas ambientais comuns para o Mercosul. Em 1992, o Grupo Mercado Comum (GMC) criou a Reunião Especializada do Meio Ambiente (REMA) com a finalidade de estudar e analisar as legislações ambientais vigentes em cada Estado membro do bloco e propor medidas de proteção ambiental<sup>10</sup>. Também foi de responsabilidade da REMA a criação de SGTs (subgrupos de trabalhos técnicos) para harmonização de legislações específicas e recomendações para elaboração de políticas comuns: como o SGT-7 (política industrial e tecnológica), o SGT-8 (política agrícola) e o SGT-9 (política energética).

---

<sup>9</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 19 mar. 2020.

<sup>10</sup> IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, op. cit., p. 209.

Em 1995, a própria REMA tornou-se um SGT (SGT-6), subordinado ao GMC em razão da Declaração de Taranco<sup>11</sup>, resultado da Primeira Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul. O SGT-6, Subgrupo de Trabalho de Meio Ambiente, teve como objetivo principal a criação de um instrumento jurídico de meio ambiente comum ao Mercosul por meio das seguintes pautas: análise de restrições não-alfandegárias ao comércio com justificativa ambiental, competitividade e meio ambiente e sistema de informação ambiental. Todavia, a agenda de assuntos repetitivos e o pouco engajamento prejudicaram a construção de uma efetiva política ambiental comum ao Mercosul<sup>12</sup>.

O Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, documento firmado pelo SGT-6 que reitera os princípios gerais de meio ambiente gravados na Rio-92, foi celebrado em 2001, sendo reconhecido enquanto marco para harmonização da política ambiental no Mercosul<sup>13</sup>. Internalizado no Brasil por meio do decreto n° 5.208 de 17 de fevereiro de 2004<sup>14</sup>, embora preveja a intensificação do intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais (art. 6º, alínea “a”), não atingiu o escopo de aprofundar uma harmonização legislativa em matéria ambiental em busca da prevenção e controle de impactos ambientais.

---

<sup>11</sup> A partir da realização da Primeira Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul em Montevideu em junho de 1995, foram debatidos os efeitos dos custos ambientais dos processos produtivos sobre a competitividade de empresas e produtos do Mercosul no mercado internacional. A Declaração de Taranco foi o resultado final do encontro que, além de indicar a transformação da REMA em Subgrupo de Trabalho de Meio Ambiente (SGT-6), recomendou (a) a consideração dos custos ambientais como forma de assegurar condições equânimes de proteção ambiental e competitividade aos quatro parceiros do Mercosul, (b) priorizar análises de impacto ambiental do projeto Hidrovia Paraná - Paraguai; (c) eliminação das assimetrias nas legislações ambientais nacionais dos Estados parte do MERCOSUL; (d) implementação da Agenda 21; (e) apoio ao processo de descentralização e regionalização das atividades do PNUMA e (f) presença mais ativa nos trabalhos desse órgão e na Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU. (Ibiden., p. 211).

<sup>12</sup> Ibiden, p. 212

<sup>13</sup> Ibiden, p. 214.

<sup>14</sup> BRASIL. Decreto n° 5.028 de 17 de setembro de 2004. Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. **Diário Oficial da União, Brasília, 20 setembro de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5208.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2020.

Destaca-se que o Acordo-quadro se constitui, em grande medida, de uma declaração plural de intenções, não submetendo os países membros a adotarem políticas ambientais concretas<sup>15</sup>.

Em verdade, “não é possível identificar uma verdadeira política ambiental mercosulista, com um marco legal geral ambiental”<sup>16</sup>, em que pese a integração de normas e políticas ambientais englobarem um dos objetivos finais do Mercosul.

A dificuldade de harmonização das normas ambientais pode ocasionar controvérsias de natureza econômica entre os países do bloco. No capítulo seguinte, propõe-se a abordagem de um conflito envolvendo Brasil e Argentina, decorrente da incongruência no enfrentamento jurídico na temática ambiental, levado ao conhecimento do sistema de solução de controvérsias do Mercosul.

## **2 A difícil simbiose entre integração econômica e proteção ambiental: um estudo de caso no sistema de solução de controvérsias do Mercosul**

De todas as questões que, de alguma maneira, envolvem debates ambientais, as problemáticas acerca dos agrotóxicos estão entre as mais alarmantes. Como já abordado no primeiro tópico, não há no âmbito do Mercosul uma estrutura normativa no que diz respeito às políticas ambientais. Pode-se afirmar que “há uma crônica tendência no Mercosul em tratar as questões ambientais em segundo plano, em relação às negociações comerciais, dando, assim, maior ênfase à competitividade internacional”<sup>17</sup>.

A ausência de harmonização legislativa em nível regional, não raramente, ocasiona conflitos entre os países membros, os quais são dirimidos no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. Originalmente, o Sistema de Solução de Controvérsias era regulamentado pelo Protocolo de Brasília, celebrado em 1991<sup>18</sup>, o qual previa um Procedimento Arbitral para os casos em que a Negociação Direta ou a intervenção do Grupo Mercado Comum

---

<sup>15</sup> IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, op. cit., p. 214.

<sup>16</sup> OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, op. cit., p. 14.

<sup>17</sup> IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, op. cit., p. 207-208.

<sup>18</sup> Em 2002 foi celebrado o Protocolo de Olivos, com vigência a partir de 2004, o qual derogou o Protocolo de Brasília (art. 55).

restassem infrutíferas<sup>19</sup>.

Em 14 de novembro de 2001, a Argentina ingressou com pedido de iniciação do procedimento arbitral, argumentando que o Brasil estaria obstando a importação de produtos fitossanitários argentinos e acusando formalmente o Brasil de não incorporar as Resoluções do Mercosul GMC Nº 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98, fato que impediria a entrada em vigência dessas normativas no bloco. O caso levado ao Tribunal Arbitral “Ad Hoc” do Mercosul levantou a controvérsia acerca dos agrotóxicos, especialmente no tocante à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro<sup>20</sup>.

Em linhas gerais, a denúncia argentina se baseava em três aspectos:

1) a falta de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro das Resoluções que o GMC adotara em 1996, estabelecendo um sistema de registro abreviado 84 de produtos fitossanitários similares no âmbito do MERCOSUL (pelo contrário, Argentina, Paraguai e Uruguai já o tinha feito); (2) a imposição de obstáculos à livre circulação destes produtos; e (3) a violação ao princípio de reciprocidade estabelecido no Tratado de Assunção em face do Brasil não ter dado um correto cumprimento à obrigação de incorporar, no seu ordenamento jurídico interno, a normativa MERCOSUL nesta matéria (MERCOSUL, 2001-2002, p. 82).

Ocorre que, à época da instauração do Tribunal Arbitral “Ad Hoc” designado para dirimir o litígio, a harmonização de critérios de avaliação e registro de agrotóxicos encontrava-se incorporada apenas nos sistemas direitos internos argentino, paraguaio e uruguaio. Assim, a República da Argentina solicitava ao Tribunal Arbitral que este requeresse à República Federativa do Brasil a incorporação em seu direito interno das Resoluções GMC Nº 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98 no prazo exíguo de quinze dias e, conseqüentemente, solicitava

---

<sup>19</sup> Protocolo disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0922.htm)>. Acesso em: 09 abri. 2020.

<sup>20</sup> MERCOSUL. Tribunal Arbitral “Ad Hoc”. **Laudo arbitral do Tribunal Arbitral “ad hoc”**. Obstáculos à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/solucao-de-controversias/laudos/>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

ao Tribunal Arbitral que fosse imposto ao Brasil a permissão de registro e livre circulação de fitossanitários similares, eliminando os obstáculos presentes à entrada no país de agroquímicos argentinos.

Em resposta, o Brasil, parte reclamada, arguiu que as relações comerciais, cujo objeto de demanda sejam produtos fitossanitários, estão submetidas também às garantias de segurança, eficiência e economia destes produtos, conforme o que dispõe a Resolução 73 de 1994, que regulamentaria os requisitos técnicos para a avaliação e o registro de substâncias e produtos agroquímicos na região do Mercosul. Alegava, outrossim, que o Tratado de Assunção não restringiria a adoção de medidas unilaterais necessárias ao desdobramento de políticas públicas ligadas à saúde, meio ambiente e segurança da população e, além disso, “a legislação brasileira sobre fitossanitários, embora apontada como restritiva pela Argentina, não era discriminatória, pois aplicada tanto aos produtos nacionais quanto aos importados”<sup>21</sup>. Nesse mesmo sentido, o artigo 49, item “d”<sup>22</sup>, do Tratado de Montevidéu de 1980, prevê que as disposições contidas no tratado não deveriam obstar a adoção de medidas destinadas à proteção da vida e da saúde das pessoas, animais e vegetais<sup>23</sup>.

O Tribunal Arbitral concluiu que o argumento brasileiro envolvendo a potencialidade de produtos fitossanitários causarem danos à saúde humana e ao meio ambiente foi insatisfatório, pois o Brasil não fez prova dessa potencialidade danosa, dando a entender que essa arguição seria uma escusa ao não cumprimento das obrigações avençadas no Protocolo de Outro Preto<sup>24</sup>. Assim, foi

---

<sup>21</sup>HICKMANN, Marcos Homrich. Aplicação atual do princípio da precaução nos tribunais internacionais. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGDir/UFRGS**. Porto Alegre, v.6, n. 3, p. 2292-253, mai. 2005, p. 249-250. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/53111/32886>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

<sup>22</sup>Artigo 49. Nenhuma disposição do presente Tratado será interpretada como impedimento à adoção e ao cumprimento de medidas destinadas à: (...) d) Proteção da vida e saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais (...).

<sup>23</sup>MERCOSUL. **Tratado de Montevidéu de 12 de agosto de 1980**. Disponível em: <[http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria\\_General/Documentos\\_Sin\\_Codigos/Caja\\_062\\_001\\_pt.pdf](http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2020.

<sup>24</sup> Trata-se do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul que em seu capítulo IV (Aplicação Interna das Normas Emanadas dos Órgãos do Mercosul), artigo 38, *caput*, afirma que “Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus

decretada a mora da República Federativa do Brasil por não ter incorporado em seu ordenamento jurídico interno, até aquele momento, as Resoluções GMC Nº 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98. A decisão impôs ao Brasil a obrigação de incorporar tais normas no prazo máximo de 120 dias, mesmo que necessária a edição de normas internas visando a garantia e efetivação das resoluções.

O julgamento do caso demonstra que o sistema de solução de controvérsia do Mercosul, em casos que envolvam a discussão de matéria ambiental, tende a assumir uma postura destinada à proteção e incentivo do livre comércio, proferindo decisões que afastam eventuais normas ambientais existentes consideradas de cunho protetivo<sup>25</sup>.

### **3 O Acordo Comercial Mercosul – União Europeia: há espaço para um novo engajamento ambiental no Mercosul?**

Como observado nos capítulos anteriores, o Mercosul pouco avançou no que se refere à harmonização das normas ambientais. O Acordo Quadro sobre o Meio ambiente aprovado pelo Conselho do Mercado do Sul em 2004 foi tímido no que se refere a obrigações e compromissos a serem adotados pelos países membros. No entanto, um maior comprometimento do bloco no tangente a questões ambientais pode ser exigido a partir de novos arranjos comerciais que venham a ser celebrados pelo Mercosul.

---

respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no artigo 2 deste Protocolo. ” Protocolo disponível em: [http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1198146244.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1198146244.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>25</sup> Outro julgamento envolvendo a temática ambiental que reforça a tendência dos Tribunais *ad hoc* em proferir julgamentos em favor do livre comércio refere-se à controvérsia apresentada pelo Uruguai. No ano 2000, o Brasil passou a proibir a importação de pneus reutilizados (portaria 08/2000 da Secretaria de Comércio Exterior). O Uruguai, que era um importante exportador de pneus recauchutados, alegou uma violação ao princípio da livre circulação de mercadorias estabelecido pelo Mercosul. Afirmava, outrossim, que o comércio de pneus reaproveitados fora prática comum durante toda a década de 90, de modo que a normativa brasileira constituía inovação protetiva. Em defesa, o Brasil alegou que tais produtos possuíam uma frágil durabilidade e que a importação acarretava uma incapacidade do país em efetuar a destinação final adequada de tais produtos. Em janeiro de 2002 foi proferido o laudo arbitral<sup>25</sup> que decidiu, de forma unânime que a Portaria Nº 8/2000 da SECEX era incompatível com a normativa MERCOSUL. O Brasil deveria, em consequência, adaptar sua legislação interna em consideração à citada incompatibilidade.

O acordo comercial Mercosul-União Europeia pode ser vislumbrado nesse contexto. Anunciado como uma conquista pela diplomacia brasileira, o acordo entre os dois blocos conta com três pilares centrais: um pilar econômico-comercial, um pilar político e um pilar de cooperação. Em linhas gerais, o texto inicial do acordo prevê a eliminação significativa de taxas aduaneiras no período de dez a quinze anos, aplicadas hoje às exportações em ambos os blocos<sup>26</sup>. No entanto, a proposta de acordo não foi bem recebida por produtores europeus, sobretudo em razão das legislações ambientais do Mercosul serem mais brandas comparativamente às da União Europeia, motivo pelo qual haveria um desnível de competitividade entre mercadorias europeias e latino-americanas, além do ingresso de produtos mais “tóxicos” no mercado europeu<sup>27</sup>.

Em que pese tais críticas, o fato é que o texto base do acordo, que ainda precisa ser aprovado pelas instâncias de ambos os blocos (e no caso latino americano, seguir as etapas de internalização de cada país membro), traz um nível de comprometimento na seara ambiental mais profundo do que aquele previsto no Acordo Quadro de 2004 e mesmo nas legislações ambientais nacionais dos membros do Mercosul. O texto<sup>28</sup> estabeleceu um capítulo sobre comércio e meio ambiente (capítulo 22), com o objetivo de “melhorar a integração do desenvolvimento sustentável nas relações comerciais e de investimento das Partes, notadamente estabelecendo princípios e ações referentes aos aspectos trabalhistas e ambientais do desenvolvimento sustentável” (art. 1). Para os fins deste trabalho, cinco artigos deste capítulo merecem ser aqui destacados: “Direito de

---

<sup>26</sup> VAUDANO, Maxime. Tout comprendre à l'accord de libre-échange entre l'EU et le Mercosur. *Economie. Le Monde*, 04 jul. 2019. Disponível em: <[https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/04/tout-comprendre-a-l-accord-geant-entre-l-europe-et-le-mercotur-en-quat-re-questions\\_5485252\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/04/tout-comprendre-a-l-accord-geant-entre-l-europe-et-le-mercotur-en-quat-re-questions_5485252_3234.html)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

<sup>27</sup> GIRARD, Laurence. Les éleveurs se mobilisent contre l'accord de libre-échange entre l'União européenne et le Mercosur. *Economie, agriculture et alimentation. Le Monde*, 03 jul. 2019. Disponível em: <[https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/03/les-eleveurs-se-mobilisent-contre-l-accord-de-libre-echange-entre-l-union-europeenne-et-le-mercotur\\_5484771\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/03/les-eleveurs-se-mobilisent-contre-l-accord-de-libre-echange-entre-l-union-europeenne-et-le-mercotur_5484771_3234.html)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

<sup>28</sup> **New EU-Mercosur trade agreement**. The agreement in principle. Brussels, 1 jul. 2019. Disponível em: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157964.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

regulação e níveis de proteção” (art. 2); “Comércio e Mudanças Climáticas” (art. 6); “Comércio e Biodiversidade” (art. 7); “Comércio e Gestão sustentável de florestas” (art. 8) e “Informação Científica e Técnica” (art. 10).

O artigo relacionado ao Direito da Regulação e Níveis de Proteção (artigo 2º) reafirma o direito de cada parte de determinar suas políticas e prioridades de desenvolvimento sustentável, estabelecendo os níveis de proteção ambiental que considerarem adequados, se esforçando para melhorar suas leis e políticas relevantes, a fim de garantir níveis altos e efetivos de proteção ambiental e trabalhista.

O primeiro aspecto, exposto no artigo 6º (Comercio e Mudança Climática) refere-se ao engajamento das partes em implementar efetivamente os termos estabelecidos no Acordo Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e no Acordo de Paris. O artigo igualmente expõe que cada parte deve promover a contribuição para uma redução das emissões de gases de efeito estufa, bem como aumentar a capacidade de adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas (sem que isso ameace a produção de alimentos).

No artigo relacionado ao comércio e à biodiversidade (artigo 7º), as partes reconhecem a importância da conservação e do uso sustentável da diversidade biológica de forma compatível com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD), com a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora Selvagens (CITES) e com o Tratado Internacional de Recursos Genéticos Vegetais para Alimentação e Agricultura. Nessa linha, o acordo é expresso em prever que as partes devem “incentivar o comércio de produtos baseados em recursos naturais, obtidos por meio do uso sustentável de recursos biológicos ou que contribuam para a conservação da biodiversidade, de acordo com as leis domésticas”, bem como “promover a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes do uso de recursos genéticos”.

O compromisso das partes com o manejo florestal sustentável foi previsto no artigo 8º. De acordo com texto, as partes reconhecem o papel do comércio na prossecução tanto do manejo das florestas existentes como no dever de restauração. Para atingir este objetivo, as partes devem (a) incentivar o comércio de produtos de florestas manejadas de forma sustentável; (b) promover, com o consentimento

prévio e informado, a inclusão de comunidades locais e de povos indígenas de base florestal em cadeias sustentáveis e (c) implementar medidas para combater a exploração ilegal de madeira.

No tocante à Informação Científica e Técnica (artigo 10), as partes se comprometem em, no processo de construção de medidas destinadas a proteger o meio ambiente, garantir que as evidências científicas e técnicas sejam provenientes de órgãos técnicos e científicos reconhecidos. Da mesma forma, as medidas adotadas pelas partes devem se basear em informações relevantes, normas, diretrizes ou recomendações interacionais. O comprometimento com a precaução ambiental restou igualmente prevista no texto:

Nos casos em que as evidências ou informações científicas são insuficientes ou inconclusivas e há risco de grave degradação ambiental ou de saúde e segurança ocupacional em seu território, uma Parte pode adotar medidas baseadas no princípio da precaução. Tais medidas devem basear-se nas informações pertinentes disponíveis e sujeitas a revisão periódica. A Parte que adotar a medida procurará obter informações científicas novas ou adicionais necessárias para uma avaliação mais conclusiva e revisará a medida conforme apropriado.

As repercussões que os dispositivos analisados trarão para o comércio agrícola brasileiro ainda são incertos, na medida em que o acordo, ainda que aprovado com o texto original, carece de regulamentação concreta. No entanto, algumas práticas agrícolas observadas no Brasil e no restante do bloco podem restar incompatíveis com as diretrizes apontadas no acordo. O uso de agrotóxicos em níveis superiores ao observado no cenário internacional, a alta emissão de carbono no processo produtivo, o avanço da fronteira agrícola sobre regiões ainda florestais e o consumo excessivo de água em algumas práticas agrícolas são alguns exemplos de práticas que podem sofrer pressão da comunidade internacional. Em linhas gerais, a abertura econômica proposta pelo acordo em tela pode impor uma aceleração da harmonização normativa em matéria ambiental ainda inexistente no Mercosul, com o estabelecimento de critérios ambientais possivelmente mais rígidos.

## Conclusão

As intenções de harmonização da legislação ambiental assumidas pelos países membros do Mercosul ainda caminham a passos lentos para sua concretização. O processo de harmonização se debruça em face a legislações nacionais que possuem níveis de rigor de distintas profundidades. Além do mais, o lento processo de internalização das deliberações do bloco dificulta a implantação de normas de incidência regional. O longo processo até a aprovação de um Acordo Quadro para o Meio Ambiente no âmbito do Mercosul em 2001 ilustra essa dificuldade.

A ausência de harmonização também acarreta a emergência de controvérsias entre os países membros. Demonstrou-se, através da análise de um caso concreto, que os Tribunais “ad hoc” instituídos no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul tendem a proferir decisões privilegiando o livre comércio entre os países, em desfavor de eventuais normas ambientais, normalmente vistas como protecionistas.

O aprofundamento das relações comerciais do Mercosul com outros blocos pode exigir maior harmonização das normas ambientais. Nessa linha, foi demonstrado que o recente acordo comercial anunciado entre Mercosul e União Europeia (que ainda pende de aprovação por ambas as partes) apresenta um capítulo específico com disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Tal capítulo pode ensejar exigências para um novo nível de compromisso ambiental em face dos países do Mercosul. Nesse caso, a harmonização da legislação será um desafio que deverá ser enfrentado, com vistas a propiciar o aprofundamento das trocas comerciais com atenção a níveis de proteção ambiental mais rigorosos.

Ainda é prematuro afirmar em que nível o acordo anunciado, caso efetivamente venha a ser aprovado em todas instancias nacionais e comunitárias, colaborará para a harmonização das normas ambientais no contexto latino-americano. No entanto, não se pode negligenciar que setores produtivos significativos da economia dos países do Mercosul, notadamente ligados à produção agropecuária, poderão ser induzidos a apresentar adaptações ambientais em suas cadeias de produção. Nesse caso, o

aprofundamento comercial será um elemento central para a harmonização da legislação ambiental regional, tarefa ainda incipiente na experiência integracionista do Mercosul.

## Referências

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Análise dos conceitos de base preliminares à de um Mercado Comum no Cone Sul. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 7-22, jan. 1994, p. 7. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15844>>.

Acesso em: 12 mar. 2020.

BASSO, Maristela. Harmonização do Direito dos Países do Mercosul. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 33, p. 99-108, jun. 2000 Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1848>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado de Assunção. Diário Oficial da União, 22 de novembro de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.982 de 09 de fevereiro de 2004. Promulga o Tratado de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul. Diário Oficial da União, 10 de fevereiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D4982.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.208 de 17 de setembro de 2004. Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Diário Oficial da União, Brasília, 20 setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5208.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2020.

GIRARD, Laurence. Les éleveurs se mobilisent contre l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur. Economie, agriculture et alimentation. Le Monde, 03 jul. 2019. Disponível em: <[https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/03/les-eleveurs-se-mobilisent-contre-l-accord-de-libre-echange-entre-l-union-europeenne-et-le-mercotur\\_5484771\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/03/les-eleveurs-se-mobilisent-contre-l-accord-de-libre-echange-entre-l-union-europeenne-et-le-mercotur_5484771_3234.html)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

HICKMANN, Marcos Homrich. Aplicação atual do princípio da precaução nos tribunais internacionais. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGDir/UFRGS. Porto Alegre, v.6, n. 3, p. 2292-253, mai. 2005, p. 249-250. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/53111/32886>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

IRACHANDE, Aninho M.; ALMEIDA, Lucimar B.; VIEIRA, Marilene M. Augusto. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 205-223; abr. 2010, p. 207. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2010v9n16p205>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

MERCOSUL. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1198146244.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1198146244.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2020.

MERCOSUL. Protocolo de Brasília de 17 de dezembro de 1991. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1198146219.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1198146219.pdf)>. Acesso: 23 mar. 2020.

MERCOSUL. Tratado de Montevideu de 12 de agosto de 1980. Disponível em: <[http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria\\_General/Documentos\\_Sin\\_Codigos/Caja\\_062\\_001\\_pt.pdf](http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2020.

MERCOSUL. Tribunal Arbitral “Ad Hoc”. Laudo arbitral do Tribunal “ad hoc”. Proibição de Importação de Pneus Remodelados (Remolded) Procedentes do Uruguai. Disponível em: <[http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/bras/Laudo\\_br\\_06\\_pt\\_Prohib\\_importac\\_neumaticos.pdf](http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/bras/Laudo_br_06_pt_Prohib_importac_neumaticos.pdf)>. Acesso em: 09 abri. 2020.

MERCOSUL. Tribunal Arbitral “Ad Hoc”. Laudo arbitral do Tribunal Arbitral “ad hoc”. Obstáculos à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/solucao-de-controversias/laudos/>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

MERCOSUL. Informe Mercosul. Ano 7. Número 8. Buenos Aires: BID/INTAL, 2001-2002.

New EU-Mercosur trade agreement. The agreement in principle. Brussels, 1 jul. 2019. Disponível em: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157964.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

OIVEIRA, Celso Maranhão; ESPÍNDOLA, Isabela Battistello. Harmonização das normas jurídicas ambientais nos países do Mercosul. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. XVIII, n. 4, p. 1-18; out./dez. 2015, p. 14. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid)>

=S1414-753X2015000400002>. Acesso em: 12 mar. 2020.

SCHUTTE, Giorgo Romano. União Europeia-Mercosul: um acordo regressivo. Observatório da economia contemporânea. Diplomatieque Brasil, 26 jul. 2019. Disponível em: <<https://diplomatieque.org.br/uniao-europeia-mercosul-um-acordo-regressivo/>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

URUGUAI. Constituição da República Oriental do Uruguai. Disponível em: <<https://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

VAUDANO, Maxime. Tout comprendre à l'accord de libre-échange entre l'EU et le Mercosur. Economie. Le Monde, 04 jul. 2019. Disponível em: <[https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/04/tout-comprendre-a-l-accord-geant-entre-l-europe-et-le-mercosur-en-quatre-questions\\_5485252\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/04/tout-comprendre-a-l-accord-geant-entre-l-europe-et-le-mercosur-en-quatre-questions_5485252_3234.html)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

# PANORAMA DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS DO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Michelle Márcia Viana Martins\*

## Introdução

Em 2019, foi concluída parte comercial do tratado de livre comércio entre os países membros dos blocos Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE), cujo objetivo é constituir a maior área de livre comércio do mundo, através da liberalização comercial. Ainda que não tenha sido ratificado pelos congressos nacionais dos países do Mercosul e pelo Parlamento Europeu, o processo de negociação iniciou-se em 1995, com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional Mercosul-União Europeia e prevê os interesses dos agentes envolvidos pautados, basicamente, na eliminação de barreiras protecionistas.

No início do diálogo sobre uma possível relação comercial, a UE buscava expandir seus mercados e aumentar a competitividade dos produtos em um contexto em que os Estados Unidos emergia como superpotência no pós-Guerra Fria. A consolidação de um acordo com o Mercosul reforçaria a posição das empresas europeias no Cone Sul e possibilitaria a importação de matérias-primas a menores custos. Já o Mercosul buscava expandir o comércio de *commodities* agrícolas para promover o desenvolvimento econômico via aumento das exportações, nesse contexto a UE representava um mercado potencial (MARIANO *et al.*, 2019). No entanto, o pacto

---

\* Professora substituta da Universidade Federal de Rio Grande (FURG), graduada em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Viçosa (UFV), Mestre em Economia (UFV) e doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo, campus ESALQ. Coordenadora do grupo "Estudos Aplicados em Economia Internacional".

comercial pelas perspectivas dos Estados, não atendiam aos interesses bilaterais, visto que as ofertas de acesso aos bens eram insatisfatórias (SILVA-REGO e FIGUEIRA, 2018).

Embora as negociações não demonstrassem progresso, as economias europeias e do bloco sul-americano são signatárias à Organização Mundial do Comércio (OMC) desde sua criação, em 1995. Desde então, estão de acordo com os seus propósitos, sendo a redução gradativa da emissão de tarifas o principal deles. A política tarifária é caracterizada como obstáculo comercial, impactando diretamente os fluxos de comércio, de forma a reduzi-los (PIANI e KUME, 2000; AZEVEDO *et al.*, 2006). Segundo Martins *et al.* (2018), o cumprimento dos objetivos da OMC tem reduzido a importância relativa das tarifas. Todavia, emergiram outros desafios referentes às transações no comércio exterior, as chamadas Barreiras Não Tarifárias (BNT's).

Esses novos impasses comerciais tratam de políticas que não fazem o uso de tarifas, porém, podem apresentar efeitos econômicos semelhantes, alterando os preços e os volumes comercializados. As BNT's são caracterizadas pelo seu efeito ambíguo, pois ao mesmo tempo em que são utilizadas para reduzir as assimetrias de informação, minimizar os riscos no consumo, melhorar a sustentabilidade dos ecossistemas e influenciar a decisão de importação ou exportação. Não obstante, podem também ser caracterizadas como medidas de protecionismo disfarçado, com o intuito de proteger os mercados internos da concorrência internacional.

Entre as BNT's destacam-se as Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (*Sanitary and Phytosanitary Measures - SPS*) e Técnicas (*Technical Barriers to Trade - TBT*). Os Acordos SPS e TBT foram instituídos pela OMC para promover o princípio da transparência no mercado internacional. Mais especificamente, é cabível às medidas SPS proteger e resguardar a saúde humana, animal e vegetal, garantindo acesso a produtos e serviços seguros via comércio exterior e, às medidas TBT cabem promover normas e regulamentos técnicos para assegurar os objetivos citados sem prejudicar o comércio (SANTOS e SILVA, 2013).

As exigências são baseadas em padrões científicos próprios de cada nação, com a tendência de os requisitos definidos por economias mais desenvolvidas serem mais rigorosos quando comparados aos

padrões determinados pelos países de menor renda (OTSUKI *et al.*, 2001; HENSON e JAFFEE, 2008). Assim, se por um lado os Acordos SPS e TBT propõem-se em padronizar e desenvolver a segurança alimentar, garantido aos países acesso a produtos dentro dos padrões técnicos e sem riscos de contaminação; por outro, podem incorrer em exigências tão rigorosas que inviabilizam a adequação por parte dos produtores, que optam por sair do mercado, causando distorções no comércio (MARTINS e SILVA; 2016).

O Acordo UE-Mercosul estabelece o compromisso de boas práticas regulatórias entre os países envolvidos, buscando alinhar os padrões nacionais com os internacionais existentes. Sobre as medidas SPS, os blocos negociaram obrigações que promoverão previsibilidade e transparência no comércio de produtos do agronegócio. Por exemplo, o estabelecimento de procedimentos de inspeção que reconhecem as boas práticas sanitárias e fitossanitárias dos países. Em relação aos regulamentos técnicos, foi preservado o modelo de certificação europeu e dialogado sobre a redução da complexidade dos procedimentos exigidos pelas economias latinas. Segundo as empresas europeias, os processos instituídos pelos membros do Mercosul, para comprovar adequação dos produtos europeus às normas técnicas, são desnecessários, o que condiz com práticas de concorrências desleais para limitar o acesso da UE.

O bloco europeu aposta que o acordo comercial com o Mercosul elimine obstáculos excessivos e discriminatórios às exportações europeias. No entanto, pontua-se que a UE exige que os países do Cone Sul sejam coerentes com seus altos padrões de exigências. As regras europeias não serão alteradas e o acordo não afetará a legislação já estabelecida, visto que as normas se aplicam a todos os produtos vendidos dentro do bloco, produzidos internamente ou importados (EC, 2019).

Neste sentido, visto que os países europeus apresentam padrões mais exigentes e que as economias membros do Mercosul adotam posturas discriminatórias na aplicação de BNT's, esse estudo busca fazer um levantamento dos requisitos existentes nas matérias reguladas e que podem apresentar efeitos no comércio após a ratificação do acordo. Especificamente, pretende-se realizar uma abordagem metodológica de inventário para comparar os regulamentos sanitários e técnicos emitidos pelos países membros

dos blocos, em um o horizonte temporal de vinte e três anos, iniciado em 1995, da criação da OMC, até o período mais recente, 2018.

A análise será pautada em produtos agroalimentares, dado que as economias do Mercosul são essencialmente agrárias-exportadoras e as medidas sanitárias e fitossanitárias recaem, majoritariamente, sobre esse tipo de produto (HOEKMAN e NICITA, 2011). Além disso, o acordo prevê isenção de tarifas alfandegárias em 91% dos produtos oriundos do agronegócio, enviados da UE para o Mercosul e em 92% das *commodities* exportadas pelas economias latinas para as europeias, entre 2019 a 2029 (EC, 2019).

O longo e lento processo de negociação demonstra que embora as economias estivessem inclinadas em ratificar o acordo, era necessário superar uma série de impasses que impediam a convergência dos interesses. Mesmo depois de ser anunciada a conclusão da parte comercial do Acordo de Associação Mercosul-UE, é despertado o questionamento: quais interesses comerciais podem ser contrariados?

Os resultados obtidos contribuem para a literatura já que não há trabalhos com o mesmo enfoque. A partir destes, é possível investigar sobre evolução da emissão das medidas em análise, permitindo fazer inferências sobre os produtos mais afetados e possíveis tendências. Assim, busca-se incitar o debate sobre os diferentes níveis de rigor em relação as exigências que afetam o comércio, cabendo aos países interessados dialogarem sobre suas políticas regulatórias com vistas a atenuar as divergências comerciais.

## **1 As medidas SPS e TBT no contexto das transações comerciais**

De acordo com Vaillant e Vaillant (2014), a falta de transparência das políticas tarifárias entre UE e Mercosul dificultaram as negociações entre os blocos entre 2000 e 2013. Primeiramente, os europeus buscavam ampliar o mercado de bens manufaturados e serviços. Já o Mercosul, desejava uma agenda curta, com vistas a aumentar apenas o acesso aos produtos agrícolas. Mesmo que Paraguai e Uruguai estivessem dispostos a fazer abertura comercial via redução das tarifas, Argentina e Brasil apresentavam-se claramente protecionistas sobre a indústria manufatureira, alegando que a assinatura ao acordo ameaçaria os ajustes produtivos nacionais no setor. Por outro lado, a liberalização tarifária oferecida pela UE não era

suficiente para promover as *commodities* agrícolas do Cone sul. A falta de consenso entre as políticas comerciais confere opacidade às negociações de acesso aos mercados, sendo necessário um maior esforço técnico para obtenção de ofertas equilibradas.

Outro fator que dificultou a elaboração de um acordo é o fato de o Mercosul não apresentar uma zona sanitária única, como ocorre na UE. As prioridades comerciais entre os países latinos diferenciavam-se entre si de acordo com seus produtos de interesse. Porém, houve disposição por parte dos membros em negociar os aspectos sanitários que afetariam o intercâmbio de produtos agroalimentares com a UE. Em 2002, na reunião de Madri, os Estados partes do Mercosul e os Chefes de Estado e de Governo europeus concordaram em abrir negociações sobre as medidas SPS, reiterando que o Acordo resultante seria integrado em um compromisso único para o futuro Acordo Birregional de Associação (BLASETTI, 2004).

No entanto, as exigências sanitárias, fitossanitárias e técnicas que regem a importação de produtos agroalimentares no Mercosul e UE devem ser normatizados juntos à OMC. Quando um país vê a necessidade de regulamentar algum produto, com o objetivo de resguardar-se contra os riscos associados ao consumo de produtos provenientes de outros países, deve emitir notificações ao país exportador para informar alteração em seus regulamentos internos (BRITO *et al.*, 2011). No entanto, mesmo que a legislação nacional seja consistente com a OMC, que busca garantir que as regulamentações não impliquem em restrições injustificadas ao comércio, existem diferenças quanto à interpretação e implementação efetivas das obrigações.

Neste sentido, para reduzir a assimetria de informação entre os agentes comerciais, a OMC estabelece centros de informações ou os chamados pontos focais, que fornecem esclarecimentos sobre os regulamentos enviados pelos países aos demais membros da Organização. Além disso, contam com instituições que criam padrões internacionais que servem de referência aos países que sustentam cientificamente as questões relativas aos Acordo SPS e TBT, sendo eles, o *International Organization on Standards (ISO)*, *International Electrotechnical Organizations (IEO)*, *International Telecommunications Union (ITU)*, *Codex Alimentarius*, a Oficina Internacional de Epizootias (OIE) e a *International Plant Protection Convention*, IPPC (MENDONÇA *et al.*, 2017). Em muitos casos, os

padrões europeus incorporam requisitos que não são contemplados nos regulamentos internacionais acima mencionados ou impõe padrões mais exigentes que os internacionais.

A este fato, podem emergir conflitos potenciais entre as partes envolvidas em uma negociação bilateral. Como exemplo, vale mencionar a proposta na mudança da definição de “carne fresca” pela UE, que passa a ser denominada como “carne que não tenha sido reforçada a qualquer momento, cujo processo de resfriamento seja mantido entre as temperaturas  $-2^{\circ}$  e  $4^{\circ}\text{C}$ ”. Essa alteração torna a definição da carne mais rigorosa do que as normas internacionais, sendo essa exigência caracterizada como uma discriminação dos produtos importados em favor dos produtores europeus, pois apenas esses teriam condições de comercializar esse tipo de carne (EUR-Lex, 2010).

Em outro momento, Oliveira (2005) ressaltou que os requisitos de segurança alimentar, emitidos pela UE no período de 1995 a 2004 para o setor de frutas, apresentou tendências mais rigorosas relacionadas ao Limite Máximo de Resíduos (LMR) do que as recomendadas pelo *Codex*. O resultado sugere que o alto rigor europeu imposto aos regulamentos sanitários, demanda alto empenho dos países importadores para atingirem seus mercados. Na ausência de justificativas científicas, os altos padrões da UE podem ser entendidos, pelas economias em desenvolvimento, como barreiras protecionistas ao comércio, visto que esses países não dispõem de condições técnicas para comprovar que seus produtos cumprem aos requisitos.

Kox *et al.* (2007) e Aussilloux *et al.* (2011) reforçam que as barreiras não tarifárias são responsáveis por fragmentar o comércio mundial e a eliminação desses obstáculos pelos países europeus é um cenário irrealistas, principalmente no setor agroalimentar. Segundo Guimarães (2012), as BNT's atingem até 50% dos fluxos de produtos advindos do agronegócio. Esse argumento encontra respaldo nos trabalhos de Otsuki *et al.* (2001), Arita *et al.* (2015), e Murina e Nicita (2017).

Otsuki *et al.* (2001) quantificaram o impacto de um novo padrão harmonizado de aflatoxinas estabelecido pela UE, sobre as exportações africanas de cereais, frutas secas e castanhas. Os resultados apontaram que o efeito das mudanças em diferentes níveis de proteção da UE, em contraste com os sugeridos pelos padrões internacionais, reduz o volume exportado da África para a Europa. O

mesmo impacto negativo sobre o comércio foi encontrado por Arita *et al.* (2015), ao investigarem a incidência de medidas SPS e TBT sobre o comércio de *commodities* alimentares entre EU e Estados Unidos. Foi concluído que os requisitos impostos pelo bloco europeu pelos produtos americanos - aves, suínos e milho, têm efeitos mais impeditivos ao comércio do que as próprias tarifas, sendo equivalentes tarifários ad valorem em proporções de 102, 81 e 79%, respectivamente.

Murina e Nicita (2017) trouxeram ao debate as distorções comerciais causadas pelas medidas regulatórias impostas pela UE sobre os países de baixa renda. Foi constatado que os produtos agrícolas que ingressam no mercado europeu precisam cumprir um número substancial de medidas SPS, sendo este maior de acordo com a importância do produto na pauta comercial do bloco. Além disso, quanto menos desenvolvida uma economia, maiores são os encargos relacionados às medidas SPS.

Esses trabalhos reforçam que o acesso à UE tem sido recorrentemente determinado pela capacidade de cumprir o marco regulatório. Os países de menor renda devem superar esses impasses para aumentarem sua parcela comercial nesse mercado. No âmbito do Acordo UE-Mercosul, essa questão é evidente. Primeiro, pela a discrepância do nível de renda entre os países envolvidos. Segundo, as rigorosas normas da UE não são negociáveis. Como em todos os acordos comerciais da UE, o acordo com o Mercosul não alterará os padrões europeus, incluindo os de alimentos, produtos agrícolas e de pesca.

No entanto, estudos empíricos demonstram que os regulamentos SPS e TBT podem apresentar efeito positivo no comércio em termos de bem-estar. O benefício pelo ganho de utilidade do consumidor ao adquirir um produto de maior qualidade, supera os custos de conformidade dos produtores. Por exemplo, Fasserella *et al.* (2011) analisaram as exportações brasileiras de aves para a UE e outros parceiros e verificaram que, conforme as políticas governamentais são conduzidas para estimular o fornecimento de informações sobre o produto avícola nacional, maior tende a ser o fluxo de comércio desse produto. Isso é particularmente interessante, pois com essa prática, o Brasil informa aos seus parceiros comerciais suas condições de higiene e outros aspectos sanitários e técnicos.

Chen *et al.* (2008) corroboraram com um estudo que analisou uma ampla gama de requisitos TBT para os países desenvolvidos, quais sejam, regulamentos de qualidade, rotulagem, procedimentos de teste e certificação. Foi constatado que quanto maior os padrões adotados pelas empresas exportadoras, maiores são as suas possibilidades de exportarem pelo menos um produto. Os autores ressaltam ainda que, embora a conformidade com as exigências internacionais incorra em altos riscos, seu efeito sobre a disposição do consumidor em pagar por esse bem é diferente. Isso posto, o aumento da informação reduz a incerteza dos consumidores sobre a qualidade de um produto.

Fasserella *et al.* (2011) e Chen *et al.* (2008) sustentam que os padrões sanitários e técnicos podem servir como impulso para o crescimento das exportações no longo prazo, sobretudo no setor agrícola e alimentar. O que pode ser visto, também, em Swinnen (2016), que enfatizou a importância de um país em regulamentar seus produtos e processos para estimular a demanda a um país que pode compensar os custos adicionais introduzidos pelos requisitos. Neste sentido, o acordo entre UE e Mercosul exigirá que os países atuem conjuntamente nos órgãos internacionais na adequação das regulamentações.

Neste contexto analítico, os trabalhos que envolvem a abordagem de inventário contribuem com os registros das normas, regulamentos e notificações à OMC. Beghin e Bureau (2001) apresentaram uma série de estudos que categorizam as medidas SPS e TBT, através da abordagem de inventário. Por exemplo, Swann *et al.* (1996) contabilizaram as normas nacionais e internacionais reconhecidas pelo Reino Unido e Espanha. Através da análise econométrica foi possível estimar o impacto dessas medidas.

A contagem e descrição dos regulamentos podem ser empregadas para fins diversos. Moenius (2004) coletou informações sobre as possíveis medidas restritivas para observar tendências no setor industrial. Fontagné *et al.* (2005) fizeram um levantamento de dados por inventário para aplicarem em um índice que permite fazer inferências sobre as regulações ambientais e seu potencial efeito comercial. Para o setor de alimentos, Henson *et al.* (2001) compararam os regimes regulatórios de qualidade e segurança alimentar entre Estados Unidos e a Comunidade Europeia para identificar as diferenças entre os respectivos sistemas.

Para Beghin e Bureau (2001) o método de inventário pode propiciar informações úteis quanto à caracterização do problema das barreiras não tarifárias para setores ou países específicos. Além de permitir a investigação sobre a extensão do comércio afetado.

## **2 Metodologia**

Para analisar a forma como vem ocorrendo a definição e adoção das normas SPS e TBT relacionadas ao comércio de produtos agroalimentares, foi empregada a análise de inventário, que permite levantar informações sobre as notificações emitidas pelos blocos UE e Mercosul<sup>1</sup> e pelos demais países da OMC, para o período entre 2008 a 2018. O procedimento metodológico é conduzido de forma a identificar, organizar e interpretar padrões nas informações. Para catalogar os regulamentos (identificação e descrição), é tomado como base o conjunto de relatórios que listam as várias medidas nas áreas técnica, sanitária e fitossanitária, disponíveis pela OMC (WTO; 2019).

Pela análise dos inventários, buscou-se identificar os produtos afetados, objetivos das medidas, entre outros fatores que puderam ser isolados e analisados por bloco/país e ao longo do tempo. Foi realizado o cruzamento entre as categorias, como por exemplo, análise dos casos notificados por setor afetado e por objetivo da medida. Procurou-se, também, relacionar as notificações emitidas pelo Mercosul e UE com aquelas emitidas para o mundo como um todo, estabelecendo, quando houvesse, semelhanças nos objetivos e comportamento das emissões.

A notificação é um instrumento de transparência previsto pela OMC, cujos países-membros da OMC submetem ao conhecimento e avaliação uns dos outros. Esta análise pode sinalizar tendências relevantes na normalização internacional, relacionadas a novas exigências.

Os informes SPS e TBT podem ser de dois tipos: regulares e emergenciais. As regulares possuem natureza informativa, a fim de esclarecer aos países notificados sobre as exigências relativas às

---

<sup>1</sup> As notificações da União Europeia foram analisadas considerando as emissões do bloco e não dos países membros individualmente. Para o Mercosul, considerou-se o somatório dos informes emitidos pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

importações, podendo receber comentários e/ou contestações. As emergenciais estão, geralmente, ligadas a alguma situação crítica de perigo eminente, tal como uma doença contagiosa, por exemplo (HERINGER e SILVA, 2014). Esse estudo em pautado apenas nas notificações regulares.

A análise sobre os produtos segue o Sistema Harmonizado de dois dígitos (HS-02), que consiste no método internacional de classificação de mercadorias. Os bens agroalimentares estão compreendidos entre as classificações HS02 a HS23<sup>2</sup>, com exceção dos produtos HS05, HS06 e HS14, que não são adequados para consumo.

### 3 Resultados e Discussões

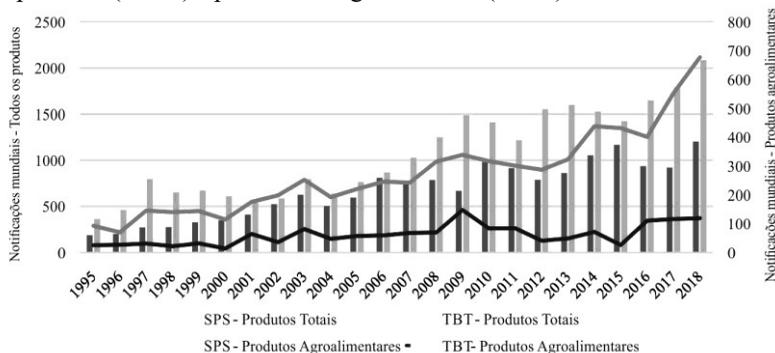
A evolução das notificações emitidas entre 1995 e 2018 são apresentadas na Figura 1. Observa-se a tendência crescentes das emissões ao longo dos anos, demonstrando o aumento da importância relativa das BNT's no decorrer do período. Heringer e Silva (2014) constataram que a intensificação dos regulamentos de caráter sanitário, fitossanitário e técnico, estão diretamente relacionados com a redução das tarifas alfandegárias.

---

<sup>2</sup> HS02 Carnes e miudezas, comestíveis; HS03 Peixes e crustáceos, moluscos e os outros invertebrados aquáticos; HS04 Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS05 Outros produtos de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS06 Plantas vivas e produtos de floricultura; HS07 Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis; HS08 Frutas; cascas de cítricos e de melões; HS09 Café, chá, mate e especiarias; HS10 Cerais; HS11 Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo; HS12 Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens; HS13 Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais; HS14 Matérias para entrançar e outros produtos de origem vegetal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS15 Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal; HS16 Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos; HS17 Açúcares e produtos de confeitaria; HS18 Cacau e suas preparações; HS19 Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou de leite; produtos de pasteleria; HS20 Preparações de produtos hortícolas, de frutas ou de outras partes de plantas; HS21 Preparações alimentícias diversas; HS22 Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; HS23 Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares.

No geral, foram emitidas 41.892 notificações pelos países membros da OMC, das quais 16.135 referem-se ao Acordo SPS (38,52%) e 25.757 ao Acordo TBT (61,48%). Porém, quando considerados apenas os produtos agroalimentares (representados na Figura 1 pelas linhas), o volume de informes SPS superam a quantidade de medidas TBT. Isso se dá pela própria natureza dos produtos investigados, sendo mais susceptíveis às notificações sanitárias e fitossanitárias pelos riscos provenientes de contaminantes, aditivos, toxinas, doenças, pestes e organismos causadores de doenças. Além disso, os produtos analisados são *commodities*, ou seja, mercadorias pouco diferenciadas. Neste caso, os requisitos TBT restringem-se apenas às características sobre embalagens, pesos, medidas e conformidades.

**Figura 1** – Evolução das notificações mundiais SPS e TBT emitidas para todos os produtos (barras) e para o setor agroalimentar (linhas) de 1995 a 2018.

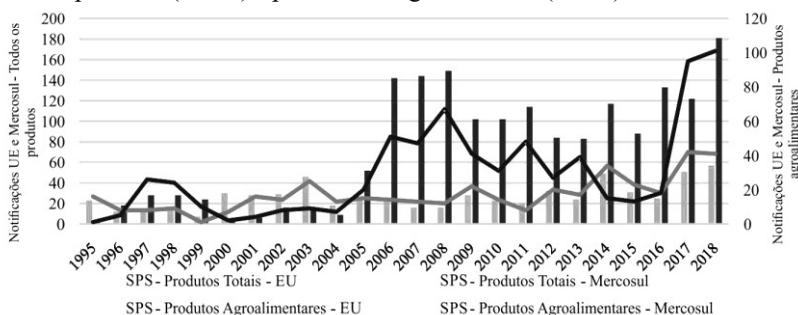


**Fonte** – Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

Considerando o ano de 2018, no qual identifica-se o pico de emissões sanitárias e técnicas para os produtos em sua totalidade, há ocorrência de 1.202 e 2.083 notificações, respectivamente. Sendo contabilizadas 677 (SPS) e 147 (TBT) informes enviados para produtos agroalimentares. O Brasil foi o maior emissor SPS, sendo responsável por 12,31% (148 notificações) do total emitido e 13,00% (88) direcionadas as mercadorias investigadas. Sobre as notificações técnicas, Quênia apresenta a maior parcela de notificações totais enviadas (172; 8,25%), seguida da Uganda (137; 6,57) e União Europeia (108; 5,18%). Em relação as *commodities*, Uganda foi a maior emissora (50; 42,02%), seguida do Brasil (20; 16,81%).

Sobre os regulamentos emitidos pela UE e Mercosul, o comportamento das notificações SPS é ilustrado na Figura 2. A priori, não é identificado um padrão temporal para as emissões dos países do Cone Sul, diferente dos envios europeus, que apresentaram certa constância ao longo dos anos. Ademais, embora a literatura mostre que a UE tende a ser mais exigente que seus parceiros de menor renda, é observado que os países membros do Mercosul emitem notificações sanitárias em maior proporção. No total, o volume emitido pelas economias latinas é 63,70% maior que o europeu (1.766 emissões contra 641), para os produtos do agronegócio a diferença é de 42,20% (709 contra 410).

**Figura 2** – Evolução das notificações SPS da UE e Mercosul, emitidas para todos os produtos (barras) e para o setor agroalimentar (linhas) de 1995 a 2018.



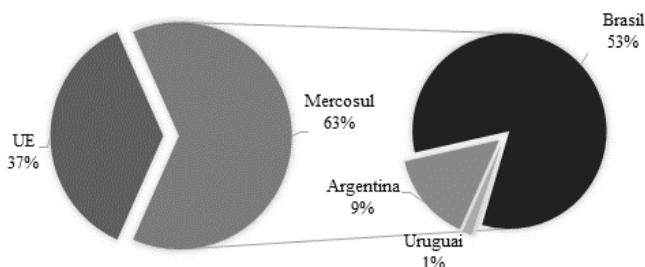
**Fonte** – Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

A esse resultado, duas possibilidades podem ser consideradas. Primeiro, indica adequação dos países do Mercosul às normas internacionais, que buscam melhorar a transparência promovendo a harmonização do sistema regulador. Esse argumento faz sentido ao constatar que as emissões sobre produtos agroalimentares, essenciais em sua pauta exportadora, é ainda maior. Essa justificativa encontra respaldo em Henson *et al.* (2004) e Martins e Silva (2016). A outra possibilidade relaciona-se ao efeito protetor das medidas SPS, visto que a trajetória das emissões não apresenta uma tendência, sendo oscilante entre os anos. O que demonstra interesse dos países em proteger seus mercados da concorrência externa, em períodos específicos.

As medidas enviadas pelo Mercosul são definidas, majoritariamente, pelo volume brasileiro de emissões. O Brasil é

responsável por 84,60% da quantidade de medidas SPS notificadas, sobre todos os produtos, dentro do bloco. Para os bens em análise, o país detém da parcela de 83,07% em relação ao demais membros do bloco. Seguido da Argentina (11,49% e 14,81%, respectivamente), Uruguai (2,60% e 1,55%) e Paraguai (1,30% e 0,56%). A Figura 3 aponta para a proporção das notificações sanitárias emitidas pela UE e Mercosul para os produtos agroalimentares. É interessante sublinhar que o Brasil é mais atuante que o bloco europeu na incidência de medidas sanitárias, tendo enviado 589 notificações contra 410. O mesmo desdobramento é válido quando todos os produtos são considerados, a quantidade de notificações emitidas pela UE (641 medidas) equivale a 42,90% do total brasileiro (1494 medidas).

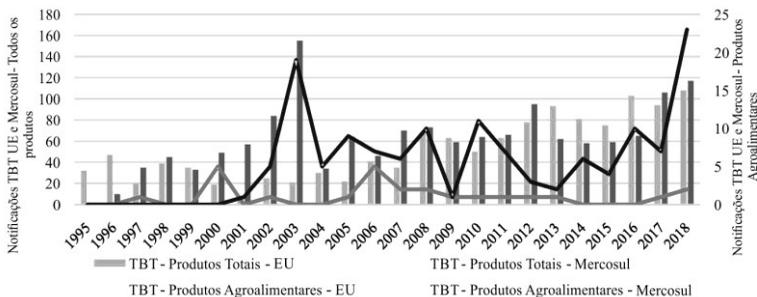
**Figura 3** – Parcela das notificações SPS enviadas pela UE e Mercosul (esquerda) e pelos países membros do Mercosul (direita) para os produtos agroalimentares.



**Fonte** – Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

De maneira semelhante, a Figura 4 expõe a trajetória das medidas TBT para os blocos. Assim como observado na Figura 2, as emissões para os produtos agroalimentares (linhas) oscilam entre os anos e não segue o mesmo percurso dos produtos considerados em sua totalidade (barras). A esta última observação, justifica-se pelo fato de que os objetivos das notificações variam de acordo com os setores e as exigências técnicas são mais recorrentes em produtos manufaturados, sendo admitidos uma série de padrões que se diferem-se daqueles incidentes sobre os bens agrícolas. Averiguou-se, também, que a quantidade de notificações técnicas emitidas pelo Mercosul é superior ao volume emitido pelo bloco europeu. Para produtos agroalimentares, a diferença é de 81,62% (25 contra 136) e no geral, 17,13% (1.506 contra 1.248).

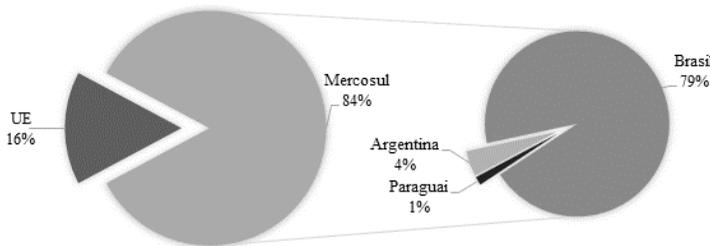
**Figura 4** – Evolução das notificações TBT da UE e Mercosul, emitidas para todos os produtos (barras) e para o setor agroalimentar (linhas) de 1995 a 2018.



**Fonte** – Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

Para as notificações técnicas, o Brasil aparece, mais uma vez, como o maior emissor dentro do Mercosul, representando 64,07% do volume de medidas TBT enviadas sobre todos os produtos. Para os bens agroalimentares, as emissões do bloco são praticamente provenientes do Brasil, responsável por 94,11%. Já a Argentina é o segundo mais atuante nos envios (27,03% e 4,41%, respectivamente), seguido do Uruguai (7,10% e 1,47%) e Paraguai (1,79% e 0). Sobre a parcela de emissões pelos blocos, a Figura 5 indica que a UE emitiu apenas 16%, com 25 notificações, já o Mercosul, responsável por cerca de 84% das emissões, enviou 136. Desse valor, Brasil é responsável 79% das medidas notificadas (128). Ao avaliar todos os produtos, o resultado é distinto. Neste caso, a quantidade de regulamentos emitidos pela UE (1248) é maior que o volume enviado pelo Brasil (965), mas inferior a quantidade do Mercosul (1506).

**Figura 5** – Parcela das notificações TBT enviadas pela UE e Mercosul (esq.) e pelos países membros do Mercosul (direita) para os produtos agroalimentares.



**Fonte** – Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

É importante frisar que uma mesma notificação pode referir-se a mais de um produto e direcionado a mais de um país. Por exemplo, a notificação cujo inventário é nomeado por G/SPS /N/UE/153, descreve um regulamento da UE para 19 países e abarca os produtos contidos nos grupos HS07, HS08, HS09, HS11, HS12 e HS20. Neste caso, os resultados obtidos deste ponto em diante devem considerar essa ressalva.

Entre as *commodities* agrícolas analisadas, os produtos que mais receberam notificações de natureza sanitária, fitossanitária e técnicas são descritos na Tabela 1. Pontua-se que os bens mais notificados pela UE são aqueles do grupo HS02 (Carnes e miudezas comestíveis), sendo, também os que mais recebem envios do resto do mundo. Com 171 notificações europeias, que equivalem a quase 60% das medidas SPS emitidas. Na sequência, destacam-se a indústria de Cerais (HS10) e Resíduos das indústrias alimentares (HS23), que recebem 121 e 109 informes, respectivamente. As principais motivações para as emissões do bloco foram promover a “Segurança Alimentar” e “Proteção a Saúde Animal”, sendo este os objetivos mais citados.

O maior parte das notificações sanitárias emitidas pelo Mercosul tiveram o intuito de proporcionar a “Segurança Alimentar”, “Proteção de Plantas” e “Proteção ao Território”, com maior incidência sobre os setores de Frutas; cascas de cítricos e de melões (HS08), com 186 notificações, Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens (HS12) com 175 e, Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis (HS07), com 130.

Para os regulamentos técnicos, o setor de Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres (HS22) é o mais notificado por ambos os blocos e pelo resto do mundo, sob as justificativas “Prevenção de Práticas Enganosas e Proteção ao Consumidor” e “Requerimento de Qualidade”. Além dessas, foi recorrente entre os países latinos o objetivo “Proteção da Saúde ou Segurança Humana”.

**Tabela 1 -** Notificações SPS e TBT da UE e Mercosul, para produtos agroalimentares, de 1995 a 2018.

Produtos	SPS						TBT							
	UE			Mercosul			UE			Mercosul				
	Mundo	Nº de emissões (Total Mundial)	% (Total UE)	Mundo	Nº de emissões (Total Mundial)	% (Total Mercosul)	Mundo	Nº de emissões (Total Mundial)	% (Total UE)	Mundo	Nº de emissões (Total Mundial)	% (Total Mercosul)		
HS02	1486	171	11,51	59,79	74	4,98	10,44	99	6	6,06	24,00	11	11,11	8,09
HS03	673	36	5,35	12,59	37	5,50	5,22	86	0	0,00	0,00	16	18,60	11,76
HS04	1277	48	3,76	16,78	76	5,95	10,72	219	2	0,91	8,00	14	6,39	10,29
HS07	1083	44	4,06	15,38	130	12,00	18,34	117	1	0,85	4,00	9	7,69	6,62
HS08	1352	47	3,48	16,43	186	13,76	26,23	119	3	2,52	12,00	19	15,97	13,97
HS09	489	33	6,75	11,54	29	5,93	4,09	84	1	1,19	4,00	7	8,33	5,15
HS10	789	121	15,34	42,31	91	11,53	12,83	65	2	3,08	8,00	4	6,15	2,94
HS11	148	23	15,54	8,04	3	2,03	0,42	75	2	2,67	8,00	6	8,00	4,41
HS12	1055	37	3,51	12,94	175	16,59	24,68	100	2	2,00	8,00	6	6,00	4,41
HS13	52	8	15,38	2,80	0	0,00	0,00	26	2	7,69	8,00	2	7,69	1,47
HS15	455	37	8,13	12,94	9	1,98	1,27	105	4	3,81	16,00	10	9,52	7,35
HS16	287	29	10,10	10,14	11	3,83	1,55	100	2	2,00	8,00	9	9,00	6,62
HS17	106	7	6,60	2,45	1	0,94	0,14	91	2	2,20	8,00	8	8,79	5,88
HS18	133	3	2,26	1,05	9	6,77	1,27	50	2	4,00	8,00	5	10,00	3,68
HS19	316	25	7,91	8,74	6	1,90	0,85	115	3	2,61	12,00	6	5,22	4,41
HS20	267	24	8,99	8,39	7	2,62	0,99	180	3	1,67	12,00	14	7,78	10,29
HS21	280	26	9,29	9,09	7	2,50	0,99	156	3	1,92	12,00	11	7,05	8,09
HS22	307	10	3,26	3,50	32	10,42	4,51	259	11	4,25	44,00	36	13,90	26,47
HS23	543	109	20,07	38,11	40	7,37	5,64	51	3	5,88	12,00	11	21,57	8,09
Total Produtos Agroalimentares	6615	286	4,32	100,00	709	10,72	100,00	1478	25	1,69	100,00	136	9,20	100,00

Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

Uma mesma notificação pode referir-se a mais de um produto.

Partindo para resultados mais detalhados, buscou-se contabilizar o número de notificações para as commodities agropecuárias de um bloco para o outro, sendo descritos na Tabela 2. A UE enviou 14 notificações ao Mercosul entre os anos de 1995 a 2018<sup>3</sup>, nenhuma direcionada especificamente a algum países do bloco, mas todas mencionam o Brasil e uma é referenciada ao Brasil, Argentina e Paraguai. Os produtos mais notificados são aqueles presentes nos grupos HS08, HS11 e HS12, referentes a frutas, produtos da indústria de moagem e sementes, respectivamente, com os objetivos de amparar a “Segurança Alimentar” e “Saúde Animal”.

**Tabela 2** – Direcionamento das notificações SPS da UE e Mercosul, para produtos agroalimentares, de 1995 a 2018.

SPS	EU → EU	EU → Mercosul	EU → Todos os Parceiros Comerciais	Mercosul → EU	Mercosul → Mercosul	Mercosul → Todos os Parceiros Comerciais
HS02	9	6	151	0	17	73
HS03	6	0	27	0	6	33
HS04	7	3	34	0	18	73
HS07	3	8	26	2	13	100
HS08	3	9	21	0	15	121
HS09	1	8	18	0	1	24
HS10	2	0	119	0	6	76
HS11	1	9	8	0	1	1
HS12	1	9	22	1	10	111
HS13	2	0	6	0	0	0
HS15	3	1	24	0	1	9
HS16	2	1	23	0	2	9
HS17	2	0	5	0	0	1
HS18	0	0	3	0	2	6
HS19	2	1	21	0	1	5
HS20	1	7	8	0	1	6
HS21	3	0	22	0	1	7
HS22	4	0	6	0	4	32
HS23	2	1	104	0	10	40
<b>Total Produtos Agroalimentares</b>	35	14	342	2	37	518

Fonte – Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

<sup>3</sup> 2001, 1 notificação; 2005, 1; 2007, 2; 2009, 2; 2014, 4; 2015, 3 e 2016, 1.

Afim de conhecer as principais preocupações europeias em relação aos produtos importados do Mercosul, considerou-se, as principais palavras-chaves empregadas nos informes enviados. “Segurança Alimentar” e “Saúde Humana” foram citadas em 11 notificações; já “Aflatoxinas”, “Alimentação Animal”, “Bactéria”, “Contaminantes”, “Micotoxinas”, “Salmonela” e “Toxinas” em 8. Entre outras palavras-chaves citadas, tem-se “Ocratoxina” (7); “Saúde Animal” (5); “Doenças Animais” (4); “Doença de Newcastle” (3); “Zoonoses” (2); “Encefalopatias Espongiformes Transmissíveis” (1); “Aditivos Animais” (1); Gripe Aviária” (1) e “Adoção/Publicação/Entrada em vigor do regulamento” (1). Duas medidas emitidas são pautadas no padrão internacional da Oficina Internacional de Epizootias (OIE), as demais não seguem uma referência.

O Mercosul enviou apenas duas notificações para a UE, com origem na Argentina e Brasil. Ambas têm incidência sobre produtos hortícolas do grupo HS07 e uma considera, ainda, o setor de sementes (HS12). As palavras-chaves identificadas foram “Fitossanidade”, “Sementes e “Pragas”, sendo coerentes com o objetivo das emissões, que visa a “Proteção de Plantas”. O informe argentino foi emitido em 2009, o brasileiro em 2011 e, nenhum deles, é respaldado em algum padrão internacional.

Outro resultado pertinente faz alusão ao volume de envios que os blocos sobre si, sendo este, maior que os envios entre os blocos. As emissões realizadas pelo Mercosul sobre o próprio bloco somam 37 notificações e, podem estar associadas a correção de ineficiências de mercado, decorrentes de externalidades relacionadas à produção, distribuição e aos riscos associados ao consumo de seus produtos. Neste caso, as medidas sanitárias servem como incentivo aos países membros para o fornecimento do nível de proteção necessário aos produtos comercializados, sinalizando aos parceiros comerciais a preocupação em atingir níveis de qualidade e segurança desejáveis. Reconhece-se, também, que é mais fácil para os países em desenvolvimento negociarem com semelhantes de mesma renda, pois seus requisitos de qualidade tendem a apresentar padrões análogos (MURPHY e SHLEIFER, 1997).

São identificadas 35 notificações europeias sobre os produtos oriundos de países do bloco. É possível que as emissões tenham sido

motivadas para corrigir assimetrias de informações e promover a transparência dos produtos consumidos, aliviando as preocupações dos consumidores sobre a qualidade ou segurança do produto. Além disso, de acordo com Frahan e Vancauterem (2006) a harmonização dos padrões sanitários contribui para maiores fluxos de comércio intra-UE<sup>4</sup>.

Na sequência, vale ressaltar que as economias são afetadas pelas medidas não tarifárias quando recebem uma notificação de forma direta, em que o país notificador faz menção à nação ou região afetada; ou indiretamente, se o emissor notifica todos os seus parceiros comerciais. As emissões indiretas são apontadas na Tabela 2 e verifica-se que o bloco europeu emitiu 342 medidas que afetam toda a comunidade comercial, já o Mercosul, 518. Em um primeiro momento, esse resultado pode demonstrar a necessidade dos exportadores em adequarem-se às exigências sanitárias para garantir maior acesso aos mercados. Todavia, a normatização dos países desenvolvidos impõe àqueles em desenvolvimento a adoção de regras e procedimentos vinculados as características próprias dos primeiros. Logo, os regulamentos não refletem, necessariamente, a adequação às condições das economias de alta renda. Para melhor entendimento dos efeitos das medidas, é necessário analisar o comércio bilateral entre os blocos, para cada setor individualmente. O que não cabe aos objetivos propostos.

Não foi possível estabelecer análise detalhada para os regulamentos técnicos, visto que os inventários TBT não apresentam informações sobre o direcionamento das notificações a alguma economia. Dessa forma, subentende-se que todos os parceiros comerciais são afetados.

Na sequência, com o objetivo de verificar em que medida os países da UE e Mercosul têm emitido regulamentos com finalidade de proteger o mercado doméstico, avaliam-se as Preocupações Comerciais Específicas (PCE's) recebidas pelos mesmos. As PCE's são instrumentos criados pela OMC para evitar que restrições injustificadas sejam levantadas pelos seus países membros. Posto de outra forma, a OMC permite que seus membros questionem sobre as notificações emitidas indevidamente e que possam afetar diretamente o fluxo comercial. Esse informe é levado ao conhecimento do Comitê

---

<sup>4</sup> Comércio entre os países da UE.

de Soluções de Controvérsias, promovendo o diálogo entre os países emissor e afetado na tentativa de solucionar os inquéritos. As PCE's levantadas contra a UE e Mercosul, estão dispostas na Tabela 3.

**Tabela 3** – PCE's recebidas pelos blocos EU e Mercosul, entre 1995 a 2018.

SPS								
Origem	Todos os produtos				Produtos Agroalimentares			
	Todos os parceiros		Mercosul	UE	Todos os parceiros		Mercosul	UE
Destino	UE	Mercosul	UE	Mercosul	UE	Mercosul	UE	Mercosul
	92	23	20	10	49	16	11	6
TBT								
	280	35	38	30	4	3	3	3

**Fonte** – Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

O número de PCE's recebidos pela UE é superior ao volume verificado pelo Mercosul, tanto para os regulamentos sanitários e fitossanitários quanto para as regulamentações técnicas. No geral, cerca de 14,35% das notificações europeias receberam contestações contra apenas 1,30% das emissões do bloco latino. Para os produtos agroalimentares, essa proporção é de 11,95% para a UE e 2,57% para o Mercosul. Das 49 reclamações destinadas ao bloco europeu para os produtos agropecuários, 11 foram mantidas pelo Mercosul (22,45%), enquanto das 16 PCE's recebidas pelos países da América do Sul, 6 foram levantadas pela UE (37,5%). Análise análoga é estendida para as notificações técnicas, ressaltando que 100% das PCE's recebidas pelo Mercosul para os produtos alimentares foram provenientes da UE.

A análise das PCE's sugere que as medidas não tarifárias podem atuar como barreiras ao comércio, por isso são contestadas. Nesta perspectiva, os países europeus são relativamente mais protecionistas que as economias do bloco latino. Esse resultado reforça a necessidade de um acompanhamento constante das notificações emitidas pelos parceiros comerciais.

Por fim, para que um acordo seja estabelecido entre os blocos, é necessário que as regras comerciais de ambos promovam transparência e credibilidade, de tal forma que não sejam utilizadas com o objetivo de promover o protecionismo e distorcer o comércio.

## Considerações Finais

Desde 1995, a fraca liberalização tarifária oferecida pela UE e Mercosul não foi suficiente para pactuar um acordo entre os blocos. No entanto, com o avanço das negociações, em 2019, foi concluída parte comercial do Acordo Associação Mercosul-UE. Neste domínio, o setor agroalimentar será um dos mais beneficiados, visto que a UE é a maior importadora de produtos agrícolas no mundo e o Mercosul o segundo maior fornecedor. Propostas ambiciosas foram promovidas ao setor de bens agroalimentares, cuja redução tarifária ocorrerá em grande parte dos produtos comercializados.

Para promover a transparência nas trocas comerciais, os países demonstram suas preocupações e exigências através de medidas não tarifárias, com destaque às medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e técnicas (TBT). Partindo da abordagem metodológica de inventário, foram avaliadas as notificações emitidas entre os blocos. O Mercosul sobressaiu como o bloco mais atuante na emissão de informes, sobretudo em matéria de segurança alimentar e doença das plantas. Esse resultado revela suas demandas quanto a melhoria na qualidade do produto produzido e vendido no mercado internacional.

Dada a própria natureza das *commodities* agrícolas, foi esperado que as medidas SPS tivessem sido enviadas em maior proporção em relação às medidas técnicas. O que de fato ocorreu. Os alimentos mais afetados pelas notificações sanitárias das economias latinas estão no grupo de frutas, produtos hortícolas, sementes e grãos. Já a UE, solicitou padrões de qualidade sobre produtos cárneos, cereais e resíduos alimentares. No entanto, as exigências europeias que fazem menção ao Mercosul, apresentam um perfil distinto. Os produtos afetados são as frutas, produtos da indústria de moagem e sementes.

Os resultados esclarecem quais setores devem receber atenção especial por parte dos exportadores. Na possível ratificação do acordo, o fluxo de produtos tenderá a ser maior quanto mais transparentes e harmônicas as regulamentações dos países sobre os processos de produção e distribuição desses bens.

A tendência crescente das notificações SPS e TBT confirma os argumentos de uma substituição crescente das barreiras tarifárias, apontando para a nova configuração das políticas comerciais que

regem as transações no mercado internacional. A promoção de um comércio integrado exige esforços por parte de toda a comunidade, para que estejam em conformidade com os padrões de qualidade e segurança. Como consequência, quanto maior a transparência e credibilidade nas trocas, menores serão os riscos associados aos produtos comercializados. No geral, a relação direta entre o tipo de produto exportado e o número de notificações emitidas sugere uma adequação dos países às exigências dos parceiros, mais do que uma intenção deliberada de impor barreiras ao comércio. Isso ficou claro quando o Brasil, por exemplo, foi verificado como o maior exportador de produtos agropecuários dentre o Mercosul, emitindo o maior número de notificações SPS em relação aos demais membros do bloco e aos países da OMC.

Mesmo que as economias analisadas apresentem ideologias políticas, instituições e prioridades econômicas distintas, a averiguação dos pontos díspares pode proporcionar oportunidades de ação conjunta para uma harmonização e/ou reconhecimento de equivalência mútua de suas normas SPS e TBT. Por fim, para futuros avanços sobre o Acordo UE-Mercosul, é necessário que as distintas agendas de negociações das partes alcancem definições comuns. Uma maneira de prover celeridade aos processos seria a redução das questões a serem negociadas, atenuando as ambições esperadas por cada bloco envolvido. Para tanto, seria interessante que fossem negociadas pautas de grande importância para ambos, facilitando a concessão de bens agrícolas pela UE e mercadorias manufaturadas pelo Mercosul.

## **Referências**

ARITA, S.; MITCHELL, L.; BECKMAN, J. Estimating the effects of selected sanitary and phytosanitary measures and technical barriers to trade on US-EU agricultural trade. 2015.

AUSSILLOUX, V.; EMLINGER, C.; FONTAGNÉ, Lionel. "What Benefits from Completing the Single Market?". La Lettre du CEPII no 316. Paris, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales. 2011.

AZEVEDO, A.F.Z.; PORTUGAL, M.S.; BARCELLOS NETO, P.C.F. Impactos comerciais da área de livre comércio das américas: uma aplicação do modelo gravitacional. Revista de economia contemporânea. Rio de Janeiro: vol. 10, num. 2 (maio/ago. 2006), p. 237-267, 2006.

BLASETTI, R. Los obstáculos técnicos al comercio de productos agroalimentarios: la negociación UE-MERCOSUR. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, num. 10, p. 1-19, 2004.

BRITO, L. M., SILVA, O. M., ALMEIDA, F. M., GOMES, M. F. M. Análise dos fatores condicionantes da emissão de notificações aos acordos SPS e TBT. *Informe GEPEC*, vol. 15, num. 1, p. 180-195. 2011.

CHEN, Maggie Xiaoyang; WILSON, John S.; OTSUKI, Tsunehiro. Standards and export decisions: Firm-level evidence from developing countries. *The Journal of International Trade & Economic Development*, vol. 17, num. 4, p. 501-523, 2008.

EC - European Commission. Mercosur. EU-Mercosur trade agreement: the agreement in principle. Disponível em: <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157964.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf)>. Acesso em: out. 2019.

EUR-Lex - Access to European Union law. Council Regulation (EC) No 1047/2009 of 19 October 2009 amending Regulation (EC) No 1234/2007 establishing a common organisation of agricultural markets as regards the marketing standards for poultrymeat.

FASSARELLA, L.M.; SOUZA, M.J.P.; BURNQUIST, H, L. Impact of sanitary and technical measures on Brazilian exports of poultry meat. *Research in Agricultural and Applied Economics*. 2011.

FONTAGNÉ, L.; von KIRCHBACH, F.; MIMOUNI, M. An assessment of environmentally related nontariff measures, *World Economy*, Ed. John Wiley and Sons. Hoboken, NJ, vol. 28, num. 10, p. 1417-1439, 2005.

FRAHAN, B.H.; VANCAUTEREN, M.. Harmonisation of food regulations and trade in the Single Market: evidence from disaggregated data. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 33, num. 3, p. 337-360, 2006.

GUIMARÃES, M.H. “Non-tariff Measures in the European Union: Evidence from the Agri-food Sector”. *Agricultural Economics Review*, vol. 13, num 2, p. 21-34. 2012.

HENSON, S. J.; LUX, N.; TRAILL, B. Final Report. Partner 4. FAIR97-CT34-81 program, EU Commission, Agricultural Directorate, Bruxelles (unpublished), 2001.

HENSON, S., LOADER, R., SWINBANK, A., BREDAHL, M., & LUX, N. Impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries (No. Folleto 434.). University of Reading, Department of Agricultural & Food Economics. 2000.

HENSON, S.; JAFFEE, S. Understanding developing country strategic responses to the enhancement of food safety standards. *World Economy*, vol. 31, num. 4, p. 548-568, 2008.

- MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; SANTOS, L. B. Parlamentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul. *Opinião Pública*, vol. 25, num. 2, p. 377-400, 2019.
- MENDONÇA, T.G.; DE CARVALHO, D.E.; REIS, M.P.O. Exportações brasileiras de carne suína Medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias. *Revista de Política Agrícola*, vol. 26, num. 3, p. 124-141, 2017.
- MOENIUS, J. Information versus product adaptation: the role of standards in trade. Kellogg School of Management, Northwestern University, 2004 (Working Paper).
- MURINA, M.; NICITA, A. Trading with Conditions: The Effect of Sanitary and Phytosanitary Measures on the Agricultural Exports from Low-income Countries. *The World Economy*, vol. 40, num. 1, p. 168-181, 2017.
- MURPHY, Kevin M.; SHLEIFER, Andrei. Quality and trade. *Journal of development economics*, vol. 53, num. 1, p. 1-15, 1997.
- OLIVEIRA, L. A. A Importância das normas internacionais para o comércio da fruticultura brasileira. 2005. 169 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2005.
- OTSUKI, T., WILSON J., SEWADEH M. "Saving Two in a Billion: Quantifying the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports." *Food Policy*, 26, 495-514. 2001.
- OTSUKI, T., WILSON J., SEWADEH M. "Saving Two in a Billion: Quantifying the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports." *Food Policy*, 26, 495-514. 2001.
- PIANI, G.; KUME, H. Fluxos bilaterais de comércio e blocos regionais: uma aplicação do modelo gravitacional. 2000.
- ROBERTS, Donna; DEREMER, Kate. Overview of foreign technical barriers to US agricultural exports. 1997.
- SILVA-RÊGO, B. F.; FIGUEIRA, A. R. "The economic face of international co-operative arrangements: the cases of IBSA and CPLP". *Contexto Internacional*, vol. 40, num 1, 2018.
- SWINNEN, J. "Economics and politics of food standards, trade, and development." *Agricultural Economics* 47, no. S1 (2016): 7-19.
- VAILLANT M.; VAILLANT P. European Union-Mercosur Negotiations: A Return to Uncertainties. *Latin American Business Review*, vol. 15, num. 3-4, p. 337-362, 2014.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Database. Disponível em: <<http://spsims.wto.org/en/Notifications/Search>>. Acesso em: out. 2019.

# **EFICIÊNCIA E IDENTIFICAÇÃO DOS BENCHMARKS: UMA ABORDAGEM PARA O ACORDO DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO**

**Michelle Márcia Viana Martins\***

## **Introdução**

A crescente competição mundial e o apogeu da globalização estimularam a redução dos custos e a elevação das trocas comerciais mundiais, acentuadas pela queda de tarifas e por outros esforços para liberalizar o comércio. O novo padrão de concorrência nos mercados externos impulsionou a modernização administrativa e operacional das aduanas. Conseqüentemente, políticas para a promoção da desburocratização e redução dos tempos consumidos nos despachos alfandegários de mercadorias, são recomendadas como forma de aprimorar o comércio.

Uma maior importância relativa é, então, atribuída aos procedimentos de fronteira como determinante dos custos de comercialização associadas às transações internacionais. Esses procedimentos estão relacionados às medidas que visam facilitar o comércio nos processos alfandegários, o que pode reduzir os custos associados ao comércio bilateral que impactam as relações de comerciais entre dois países (WILSON, et al, 2005).

Neste contexto, em 2013, na Conferência Ministerial de Bali, foi proposto o Acordo de Facilitação de Comércio (AFC), com o objetivo de minimizar os custos excessivos envolvidos na comercialização de bens transfronteiriços. Na ocasião, ficou

---

\* Professora substituta da Universidade Federal de Rio Grande (FURG), graduada em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Viçosa (UFV), Mestre em Economia (UFV) e doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo, campus ESALQ. Coordenadora do grupo "Estudos Aplicados em Economia Internacional".

estabelecido que este entraria em vigor quando dois terços dos membros da Organização Mundial do Comércio - OMC, assinassem um termo de comprometimento à sua adesão. Em fevereiro de 2017 foi atingido o número de assinaturas e o Acordo foi ratificado.

O AFC contém disposições para agilizar o movimento, liberação e despacho de mercadorias, incluindo àquelas em trânsito. A sua implementação cria um impulso significativo para o comércio e para o sistema comercial multilateral como um todo, incluindo benefícios adicionais em variáveis econômicas e sociais em comparação aos acordos alcançados unilateralmente. Ao reduzir os custos de transações, a facilitação de comércio contempla tanto os países importadores, que são favorecidos por preços mais baixos, quanto para os exportadores, que recebem um preço mais elevado pelo aumento de volume do bem transacionado.

A eficiência aduaneira é um dos principais elementos de fronteira a ser abordado pelo AFC. As atribuições concedidas às alfândegas representam um impacto significativo na redução de custos associados à gestão do desempenho comercial. Uma má administração aduaneira pode afetar as melhorias que foram feitas em outras áreas relacionadas ao comércio internacional, por exemplo, uma melhoria na infraestrutura dos portos. Em tais condições, as administrações aduaneiras são operadores reguladores relevantes no movimento de mercadorias, e devem atuar facilitando e acelerando o comércio internacional.

Os trabalhos que analisam os efeitos da facilitação do comércio sobre o fluxo comercial, o fazem sob uma perspectiva econométrica. Engman (2005) analisa o impacto da facilitação do comércio sobre os fluxos comerciais e o investimento direto estrangeiro (IDE). Os resultados indicam que quanto menor o número de procedimentos aduaneiros, maiores os impactos positivos sobre os fluxos comerciais. Além disso, quanto mais facilitada a movimentação transfronteiriça de bens, maior a capacidade do país em atrair IDE e melhor integrar-se nas cadeias internacionais de produção.

Djankov et al (2006) utilizam variáveis de fronteira para mensurar o efeito da facilitação do comércio sobre o volume comercializado, para 126 países com diferentes níveis de renda. Os autores indicam que os custos comerciais são diretamente afetados

pelo tempo em que as mercadorias são retidas nos postos alfandegários, impactando significativamente os fluxos comerciais. De acordo com os autores, a cada um dia adicional de atraso na entrega, o comércio é reduzido em pelo menos 1%. Seguindo a mesma linha, Hummels (2001) examina o tempo como obstáculo comercial norte-americano, através de uma avaliação econométrica. É verificado que a cada dia adicional necessário para o transporte, há redução de cerca de 1% na possibilidade de um país comercializar com os Estados Unidos.

Na sequência, Sadikov (2007) avalia os impactos das barreiras administrativas associadas ao comércio internacional, definidas como o número de documentos exigidos para exportar e o número de procedimentos necessários para registro de negócios, para 140 economias. Para cada documento adicional exigido para exportar, estima-se uma redução em 4,2% no volume de exportações. Esse resultado encontra respaldo em Hummels (2001) e Djankov et al (2006), ao elucidarem que o excesso de documentos e procedimentos tornam o processo comercial moroso, elevando o tempo de retenção das mercadorias.

Li e Wilson (2009) e Souza e Burnquist (2011) utilizam a abordagem do modelo gravitacional para verificar os impactos da facilitação de comércio sobre as transações comerciais. Os autores ressaltam que os procedimentos alfandegários e administrativos, mais especificamente, o número de documentos necessários para importar e exportar, número de assinaturas e aprovações necessárias para satisfazer as formalidades e o número de dias para comercializar, impactam negativamente no comércio bilateral dos países. Como resultado, fica claro que o grau de facilitação comercial das nações que comercializam no mercado internacional é um importante determinante do padrão de comércio.

Diante da implementação do Acordo, estima-se uma redução de 14% dos custos totais em países de baixa renda e de 13% em países de renda média alta, proporcionando um aumento de 4,7% do PIB global (WTO, 2015a). Os ganhos marginais das facilitações de comércio são superiores em países menos desenvolvidos, dado que os custos de transação comercial são mais elevados dada a inerente escassez de recursos, infraestrutura rígida e presença de gargalos que dificultam o comércio. No entanto, desenvolver os procedimentos de

fronteiras, seja pela melhoria do sistema aduaneiro, pelo aperfeiçoamento do sistema logístico ou por melhores condições de infraestrutura, demanda múltiplos recursos que os governos de países de baixa renda não têm condições de financiar (WTO, 2015a, 2015b).

Com o objetivo de fomentar foros de discussão sobre questões de governança nacional e global que afetam o comércio a nível internacional, apontando para políticas que possam reduzir os custos totais de comércio dos países, esse estudo visa preencher uma lacuna concernente ao entendimento da dinâmica da eficiência da facilitação de comércio sobre o volume comercializado. Logo, pretende-se identificar quais países - signatários do AFC, foram eficientes em elevar o fluxo comercial, no ano de 2018, ao adequarem-se as medidas propostas pelo Acordo, como a redução as formalidades burocráticas e o tempo de movimentação de mercadorias pelas fronteiras. Para atender o objetivo, será utilizado o método da Análise Envoltória de Dados (DEA - *Data Envelopment Analysis*).

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em mais três seções. Na segunda é apresentada as especificações metodológicas. Posteriormente, há uma discussão sobre a análise de eficiência e o apontamento dos *benchmarkings* para os fluxos de exportação e importação. Por fim, são expressas as considerações finais.

## **1 Metodologia**

### **1.1 Análise Envoltória de Dados**

Para medir o grau de eficiência das economias mundiais, utilizou-se uma técnica não paramétrica baseada em programação matemática, a metodologia DEA - *Data Envelopment Analysis*, ou análise envoltória de dados. Através do método é possível analisar o desempenho operacional de unidades independentes, podendo ser países, empresas, departamentos, divisões ou afins. A medida de eficiência é dada de forma comparativa, ou seja, é relativa e dependente da amostra de dados. Na literatura relacionada aos modelos DEA, cada unidade produtiva (no caso deste estudo, cada

país) é tratada como uma unidade tomadora de decisão, denominada DMU (*Decision Making Unit*), sendo representadas por um conjunto de *inputs* e *outputs*.

A análise de eficiência pode ser separada em eficiência técnica e alocativa. A primeira refere-se à capacidade de uma unidade produtiva maximizar seu produto, estando restrita a um conjunto de insumos. Já a eficiência alocativa reflete a habilidade de uma unidade produtiva em utilizar os insumos em proporções ótimas, dados seus preços relativos. A combinação destes dois tipos de eficiência resulta uma medida de eficiência econômica total.

Além disso, pode-se optar por um dos dois tipos de orientações ao utilizar o modelo DEA, quais sejam: i) orientação produto, que visa a maximização dos *outputs*, mantendo-se fixos os *inputs*; ii) orientação insumo, fundamentada na minimização dos *inputs*, mantendo-se fixo o nível de produção - *outputs*. Este estudo é embasado na orientação insumo, pois, para uma tecnologia dada, a fronteira de produção caracteriza o conjunto mínimo de procedimentos de fronteira (*inputs*) necessários para produzir quantidades fixas de exportação e importação (*outputs*).

Algumas pressuposições fundamentais na técnica DEA, citadas por Linz e Meza (2000), desconsideram a necessidade de converter insumos e produtos em unidades monetárias, diferentemente de modelos baseados em análises puramente econômicas. Além disso, conceituam como eficientes os setores que operam com DMU igual a 1, sendo consideradas *benchmarks* para os setores ineficientes.

A modelagem DEA comporta retornos constantes e variáveis à escala de produção. O modelo de retornos constantes (CCR), proposto por Charnes et al. (1978), avalia a eficiência total: identifica as unidades eficientes e ineficientes e quão distantes estas estão da fronteira da eficiência. O modelo de retornos variáveis de escala (BBC), proposto por Banker et al. (1984), além de apontar quais unidades são eficientes ou não, é usual para a verificação dos *benchmarks*. Dessa forma, foi adotado este último modelo para a presente proposta, sendo representado pelo seguinte problema de programação matemática:

$$\begin{aligned}
& \text{Min}_{\phi, \lambda} \phi, \\
& \text{sujeito a:} \\
& -\phi y_i + Y\lambda \geq 0 \\
& x_i - X\lambda \geq 0 \\
& N'_1 \lambda = 1 \\
& \lambda \geq 0
\end{aligned}$$

em que  $N'_1 \lambda = 1$  representa uma restrição de convexidade, sendo  $N_1$  um vetor de algarismos unitários na ordem  $(m \times 1)$ . A medida  $\phi$  varia no intervalo de  $1 \leq \phi \leq \infty$ ;  $\phi - 1$  corresponde ao aumento proporcional no produto considerado, dado constante o conjunto de insumos, ou seja, é a variação do produto necessária para que a DMU seja considerada eficiente. Já  $1/\phi$  representa a eficiência técnica que varia no intervalo  $[0,1]$ . Para a  $i$ -ésima observação:  $x_i$  é um vetor  $(k \times 1)$  de quantidades de insumo;  $y_i$  é um vetor  $(n \times 1)$  de quantidades de produto; o parâmetro  $\lambda$  é um vetor  $(m \times 1)$  de pesos, cujos valores são calculados de forma a obter uma solução ótima.

## **1.2 Procedimentos metodológicos, variáveis utilizadas e fonte de dados**

Dada a disponibilidade de dados, foram considerados 129 países na amostra, divididos em quatro grupos, de acordo com seu nível de desenvolvimento: renda alta, renda média alta, renda média baixa e renda baixa. Essa classificação é coerente com aquela proposta pelas Nações Unidas (2014). Segue no Quadro 1 a classificação das economias e suas respectivas DMUs.

**Quadro 1 -** Classificação dos países de acordo com seu nível de desenvolvimento

Renda Alta			Renda Média Alta			Renda Média Baixa			Renda Baixa		
DMU	Economia	DMU	Economia	DMU	Economia	DMU	Economia	DMU	Economia	DMU	Economia
1	Alemanha	24	Hong Kong	1	África do Sul	24	México	1	Afganistão	24	Sri Lanka
2	Arábia Saudita	25	Irlanda	2	Angola	25	Montenegro	2	Armênia	25	Ucrânia
3	Austrália	26	Islândia	3	Argélia	26	Naâmibia	3	Bolívia	26	Vietnã
4	Áustria	27	Israel	4	Argentina	27	Panamá	4	Camarões	27	Zâmbia
5	Barém	28	Itália	5	Azerbaijão	28	Peru	5	Camboja	5	Eritreia
6	Bélgica	29	Japão	6	Bósnia e Herzegovina	29	República Dominicana	6	Costa do Marfim	6	Etiópia
7	Canadá	30	Kuwait	7	Botsuana	30	Romênia	7	Egito	7	Gâmbia
8	Catar	31	Letônia	8	Brasil	31	Sérvia	8	El Salvador	8	Guiné
9	Chile	32	Litânia	9	Bulgária	32	Taiilândia	9	Filipinas	9	Laos
10	Chipre	33	Luxemburgo	10	Cazaquistão	33	Tunísia	10	Geórgia	10	Madagascar
11	Cingapura	34	Malta	11	China	34	Turquia	11	Guatemala	11	Maláui
12	Coreia, República da	35	Noruega	12	Colômbia			12	Guiana, RC	12	Mali
13	Croácia	36	Nova Zelândia	13	Congo, República do			13	Honduras	13	Mocambique
14	Dinamarca	37	Omã	14	Costa Rica			14	Íemen	14	Nepal
15	Emirados Arabes	38	Países Baixos	15	Equador			15	Índia	15	Niger
16	Eslavaquia	39	Polónia	16	Gabão			16	Indonésia	16	Quênia
17	Eslôvênia	40	Portugal	17	Hungria			17	Mauritânia	17	Quirguistão
18	Espanha	41	Reino Unido	18	Iraque			18	Moldova	18	República Centro-Africana
19	Estados Unidos	42	República Checa	19	Jamaica			19	Nicarágua	19	Ruanda
20	Estônia	43	Rússia	20	Jordânia			20	Nigéria	20	Tanzânia
21	Finlândia	44	Suécia	21	Libano			21	Paquistão	21	Togo
22	Frância	45	Suíça	22	Macedônia			22	Paraguai	22	Zimbábue
23	Grécia	46	Uruguai	23	Malásia			23	Senegal		

Fonte: *World Economic Situation and Prospects*, Nações Unidas (2014).

Para que as transações comerciais sejam mais rápidas e harmoniosas, o AFC exige que os membros da OMC adotem medidas que acelerem o trâmite de liberação e entrega das mercadorias. Com efeito, as dificuldades experimentadas por países desenvolvidos e menos desenvolvidos são diferentes, o que justifica

a separação dos países em grupos de desenvolvimento. Deve-se atentar ao fato de que o comércio é bilateral. Assim, enquanto os países de renda alta enfrentam desafios associados à lentidão e burocracia exigidas nas operações comerciais de produtos provenientes de economias de baixa renda, esses últimos enfrentam obstáculos que vão além dos procedimentos de fronteira. Por exemplo, dificuldades associadas aos processos logísticos, tecnológicos e até mesmo ao atendimento dos padrões de qualidade internacional.

A análise de eficiência será calculada mediante a minimização dos insumos, que são as variáveis que representam as medidas de fronteira propostas pelo AFC, em duas vertentes: a primeira é sobre a ótica da exportação e a segunda sobre o ponto de vista das importações. Neste caso, há dois blocos de insumos e produtos, descritos na Tabela 1.

**Tabela 1** – Variáveis utilizadas na análise de eficiência

<b>Fluxo comercial</b>	<b>Produto</b>	<b>Insumos</b>
Exportação	Volume exportado do país i, no ano de 2018 (em 1.000.000 US\$)	Documentos para exportar (número)
		Tempo para exportar (dias)
		Custo para exportar (US\$ por contêiner)
Importação	Volume importado pelo país i, no ano de 2018 (em 1.000.000 US\$)	Documentos para importar (número)
		Tempo para importar (dias)
		Custo para importar (US\$ por contêiner)

**Fonte** – Elaboração própria.

Os dados referentes aos fluxos comerciais foram coletados na base estatística *United Nations Conference on Trade and Development - UNCOMTRADE*, disponível no *World Integrated Trade Solutions - WITS*. O número de documentos, tempo e custo para exportar/importar são encontrados no portal *Doing Business*.

O tempo para exportar/importar considera o número de dias para o produto chegar ao local de destino. O número de documentos pondera as regulamentações alfandegárias e outras normatizações relacionadas às inspeções que são obrigatórias para que a mercadoria atravesse a fronteira. Os custos de comércio medem as taxas

associadas ao fim do procedimento de importar e exportar, cobradas em um contêiner de 20 pés, em dólares americanos. Nestes custos estão inclusos os gastos documentais, taxas administrativas para despacho aduaneiro e inspeções, taxas relacionadas ao porto e custos de transporte terrestre. Não estão inclusos os custos tarifários e custos do transporte marítimo.

## **2 Resultados**

### **2.1 Eficiência nas Exportações**

As economias com maior fluxo comercial em 2018 foram China, Alemanha, Estados Unidos, Coreia do Sul e Países Baixos. Entre estes países de renda alta, a Alemanha destacou-se com o maior volume exportado (9,35%), sendo 50% da pauta exportadora alemã composta por maquinários, produtos elétricos e transporte. Aproximadamente 66% das mercadorias tiveram destino na Europa, sendo a França o seu principal parceiro comercial. Para os países de renda média alta, a China figura como a maior exportadora mundial (17,55%). Do total 27,40% corresponde aos produtos eletrônicos, 22,22% aos maquinários e 15,21% aos produtos têxteis. Além disso, 44,60% das mercadorias tiveram como destino a Ásia, 24,68% a América do Norte e 21,56% a Europa. Nas classificações posteriores, destacam-se a Índia (2,47% do total mundial) e Eritreia (0,20%) como os países que mais exportaram entre aqueles de renda média baixa e renda baixa, respectivamente.

A desburocratização e a redução do tempo necessário para comercializar, traduzem-se em um comércio mais simplificado, com consequente redução de custos para os agentes envolvidos. A Tabela 2 apresenta o panorama das variáveis de facilitação de comércio. À medida que reduz o nível de desenvolvimento dos países, maiores são os valores atribuídos às variáveis, indicando processos alfandegários onerosos e burocráticos. Da mesma forma, países mais desenvolvidos tendem a apresentar processos mais ágeis. O menor número de documentos para exportar, por exemplo, são referentes às economias de alta renda. As economias francesa e irlandesa exigem apenas dois 2 documentos para seus trâmites comerciais.

Em contrapartida, Congo (renda média alta), Camarões (renda média baixa) são os mais burocráticos no quesito exportação (11)<sup>1</sup>, ambos fazem parte da Organização para a Cooperação Econômica da Ásia Central, que apresenta como um dos principais objetivos facilitar a liberalização comercial dos membros. Logo, é esperado que futuramente as variáveis em análise apresentem melhorias para esses países.

**Tabela 2** – Estatística das variáveis de fronteira por classificação de países, nas exportações.

		Exportação		
		Nº de documentos	Tempo	Custo
<b>Renda Alta</b>	Média	4.2	11.02	1030.28
	Máximo	9.00	22.00	2337.50
	Mínimo	2.00	6.00	460.00
	Desvio Padrão	1.38	4.11	355.22
<b>Renda Média Alta</b>	Média	6.24	21.41	1663.61
	Máximo	11.00	81.00	4885.00
	Mínimo	3.00	8.00	450.00
	Desvio Padrão	2.05	17.21	1030.41
<b>Renda Média Baixa</b>	Média	7.04	23.44	1453.16
	Máximo	11.00	81.00	4645.00
	Mínimo	4.00	9.00	585.00
	Desvio Padrão	1.76	14.19	992.4
<b>Renda Baixa</b>	Média	7.95	35.14	2383.05
	Máximo	11.00	63.00	5490.00
	Mínimo	5.00	18.00	915.00
	Desvio Padrão	1.70	13.26	1279.32

Fonte – Elaboração própria.

O tempo de desembaraço alfandegário é associado a um processo burocrático, uma vez que a redução do número de dias para que um bem chegue ao destino, pode ser entendido como uma medida de simplificação dos procedimentos de fronteira. De forma análoga, quanto menor o nível de desenvolvimento dos países, maior o tempo necessário para que o comprador receba sua mercadoria. No tocante aos custos comerciais, Cazaquistão (US\$ 4885,00) é o país que

<sup>1</sup> Além desses, Malawi e Nepal (renda baixa) também emitem 11 documentos para exportar.

apresenta o maior custo para exportar um contêiner de 20 pés. Por outro lado, Cingapura (US\$460) é o menos custoso. Na média, países de renda baixa são mais dispendiosos para comercializar, o que pode ser justificado pela infraestrutura e condições comerciais precárias.

Em relação a análise de eficiência, inicialmente, obteve-se as DMUs eficientes para os países de renda alta (Tabela 3). Atenção é dada à Alemanha e Estados Unidos, pois apresentaram-se como eficientes em escala, ou seja, utilizaram das medidas de facilitação de comércio com maior eficiência para elevar seus fluxos comerciais de exportação. As duas economias destacam-se como potências que competem mundialmente com produtos de alta tecnologia, demandando uma força de trabalho altamente qualificada, o que pode contribuir para gerar transbordamentos em processos alfandegários mais automatizados. Esse argumento é ressaltado pelo relatório do *World Economic Forum* (WEF; 2019), ao afirmar que o país norte-americano destaca-se pelo uso da tecnologia de informação no estabelecimento das transações comerciais. Por outro lado, em termos de serviços logísticos, a Alemanha é considerada referência mundial, sendo um dos mais pontuais e ágeis do mundo, o que pode corroborar para sua DMU máxima.

No que concerne a eficiência técnica, Cingapura, Dinamarca, Estônia, França, Hong Kong e Irlanda são tecnicamente eficientes. Esse resultado indica que os requisitos alfandegários no processo de exportação foram minimizados de forma a prover maior facilidade em exportar.

**Tabela 3** – Análise de eficiência nas exportações para países de renda alta

Exportação											
DMU	Economia	ET*	EE**	DMU	Economia	ET	EE	DMU	Economia	ET	EE
1	Alemanha	1.000	1.000	17	Eslovênia	0.617	0.040	33	Luxemburgo	0.750	0.011
2	Arábia Saudita	0.487	0.393	18	Espanha	0.667	0.277	34	Malta	0.588	0.006
3	Austrália	0.667	0.216	19	Estados Unidos	1.000	<u>1.000</u>	35	Noruega	0.750	0.118
4	Áustria	0.803	0.000	20	Estônia	1.000	0.016	36	Nova Zelândia	0.698	0.040
5	Barém	0.568	0.028	21	Finlândia	0.750	0.097	37	Omã	0.617	0.067
6	Bélgica	0.706	0.396	22	França	1.000	0.608	38	Países Baixos	0.857	0.280
7	Canadá	0.857	0.371	23	Grécia	0.667	0.034	39	Polônia	0.563	0.219
8	Catar	0.578	0.000	24	Hong Kong	1.000	0.016	40	Portugal	0.715	0.069

Exportação											
DMU	Economia	ET*	EE**	DMU	Economia	ET	EE	DMU	Economia	ET	EE
9	Chile	0.571	0.083	25	Irlanda	1.000	0.127	41	Reino Unido	0.750	0.454
10	Chipre	0.857	0.001	26	Islândia	0.667	0.004	42	Rep. Checa	0.638	0.163
11	Cingapura	1.000	0.538	27	Israel	0.749	0.000	43	Rússia	0.307	0.458
12	Coréia, Rep.	0.924	0.001	28	Itália	0.810	0.454	44	Suécia	0.906	0.158
13	Croácia	0.463	0.000	29	Japão	0.946	0.604	45	Suíça	0.857	0.259
14	Dinamarca	1.000	0.000	30	Kuwait	0.428	0.000	46	Uruguai	0.481	0.010
15	Emirados Árabes	0.929	0.254	31	Letônia	0.767	0.000				
16	Eslováquia	0.512	0.081	32	Lituânia	0.721	0.036				
<b>Média Global</b>										<b>0.743</b>	<b>0.195</b>

\*ET: Eficiência técnica; \*\*EE: Eficiência de escala

Fonte – Elaboração própria, resultado da análise.

Em relação aos *benchmarks*, Cingapura foi referência para 39 países ineficientes nas exportações, seguido da Irlanda (26), EUA (17), e França (3). Visto que o Acordo de Facilitação de Comércio propõe que todos os países membros da OMC direcionem seus esforços para melhorarem as variáveis de fronteira, esse resultado indica que as políticas alfandegárias adotadas em Cingapura têm sido satisfatórias para atingir os objetivos propostos pelo Acordo. De fato, o país asiático é a economia líder em administração de fronteiras e serviços de transporte, sendo a melhor avaliada em relação a qualidade e abrangência dos postos alfandegários (WEF; 2019). Além disso, foi o primeiro país a implementar o sistema de janela única<sup>2</sup> no mundo, servindo de exemplo global para as melhores práticas de regulamentação de serviços facilitadores de comércio.

Na Tabela 4 são indicadas as análises de eficiência para países de renda média alta, em que China, Jamaica, Macedônia e República Dominicana operam na fronteira de escala ótima, enquanto África do Sul, Costa Rica, Jordânia, Macedônia, México e Montenegro foram os países tecnicamente eficientes em exportar.

<sup>2</sup> É um sistema tecnológico que integra, em um sistema único, todos os tratamentos administrativos específicos para comercializar o bem, reduzindo consideravelmente, o número de documentos e o tempo de retenção das mercadorias nas alfândegas.

**Tabela 4** – Análise de eficiência nas exportações para países de renda média alta

DMU	Economia	ET*	EE**	DMU	Economia	ET	EE	DMU	Economia	ET	EE
1	África do Sul	1.000	0.877	13	Congo, Rep. do	0.400	0.000	25	Montenegro	1.000	0.243
2	Angola	0.480	0.795	14	Costa Rica	1.000	0.000	26	Namíbia	0.667	0.012
3	Argélia	0.667	0.587	15	Equador	0.417	0.475	27	Panamá	0.667	0.000
4	Argentina	0.750	0.000	16	Gabão	0.469	0.180	28	Peru	0.967	0.960
5	Azerbaijão	0.545	0.053	17	Hungria	0.462	0.065	29	Rep. Domin.	1.000	1.000
6	Bósnia e Herzegovina	0.790	0.992	18	Iraque	0.668	0.725	30	Romênia	0.414	0.000
7	Botsuana	0.909	0.938	19	Jamaica	1.000	1.000	31	Sérvia	0.600	0.000
8	Brasil	0.444	0.000	20	Jordânia	1.000	0.043	32	Tailândia	0.667	0.074
9	Bulgária	0.480	0.166	21	Líbano	0.706	0.175	33	Tunísia	0.750	0.036
10	Cazaquistão	0.857	0.002	22	Macedônia	1.000	1.000	34	Turquia	0.571	0.012
11	China	1.000	1.000	23	Malásia	0.500	0.073				
12	Colômbia	0.857	0.001	24	México	1.000	0.038				
<b>Média Global</b>										<b>0.727</b>	<b>0.339</b>

\*ET: Eficiência técnica; \*\*EE: Eficiência de escala

**Fonte:** – Elaboração própria, resultado da análise.

As economias que obtiveram DMUs iguais a 1 para eficiência técnica, apresentaram o número de documentos e tempo para exportar inferior à média do grupo. Em relação aos custos de exportação, com exceção da África do Sul, os valores apresentaram-se, também, abaixo da média amostral.

Em relação aos *benchmarks*, China foi referência para 27 economias ineficientes, seguido de Montenegro (16), Macedônia (5) e República Dominicana (2). Tanto China quanto Montenegro são países que apresentam os melhores indicadores de transparência na administração de fronteiras, em relação aos demais membros do mesmo grupo, o que pode justificar o resultado dos *benchmarks* (WEF; 2019).

Na Tabela 5 são expostos os escores de eficiência para os países com menor nível de desenvolvimento. Entre as nações de renda média baixa, Índia e Indonésia obtiveram eficiência total, operando na escala ótima nas exportações. Em relação à eficiência técnica, destacam-se a Índia, sendo *benchmark* em exportação para 22 países ineficiente Geórgia (15), Egito (10), Filipinas (4) e Indonésia (1). Para países de renda baixa, o único país que obteve eficiência total foi Eritreia, e os eficientes técnicos foram Gâmbia (7), Guiné (1), Madagascar (12), Moçambique (4), Tanzânia (2) e Togo (0).

**Tabela 5 – Análise de eficiência nas exportações para países de renda média baixa e renda baixa.**

Exportação - Renda Média Baixa											
D M U	Economia	ET*	EE**	D M U	Economia	ET	EE	D M U	Economia	ET	EE
1	Afganistão	0.400	0.003	10	Geórgia	1.000	0.000	19	Nicarágua	0.800	0.027
2	Armênia	0.800	0.008	11	Guatemala	0.674	0.054	20	Nigéria	0.533	0.493
3	Bolívia	0.630	0.064	12	Guiana	0.829	0.007	21	Paquistão	0.767	0.143
4	Camarões	0.555	0.027	13	Honduras	0.873	0.025	22	Paraguai	0.571	0.053
5	Camboja	0.737	0.040	14	Lémen	0.667	0.011	23	Senegal	0.876	0.015
6	Costa do Marfim	0.519	0.053	15	Índia	1.000	1.000	24	Sri Lanka	0.984	0.064
7	Egito	1.000	0.165	16	Indonésia	1.000	1.000	25	Ucrânia	0.500	0.297
8	El Salvador	0.874	0.026	17	Mauritânia	0.500	0.012	26	Vietnã	0.973	0.855
9	Filipinas	1.000	0.000	18	Moldova	0.561	0.007	27	Zâmbia	0.571	0.053
<b>Média Global</b>										<b>0.748 0.167</b>	
Exportação - Renda Baixa											
D M U	Economia	ET*	EE**	D M U	Economia	ET	EE	D M U	Economia	ET	EE
1	Benin	0.949	0.037	9	Laos	0.855	0.261	21	Tanzânia	1.000	0.001
2	Burkina Faso	0.534	0.234	10	Madagascar	1.000	0.193	21	Togo	1.000	0.055
3	Burundi	0.627	0.000	11	Maláui	0.574	0.129	22	Zimbábue	0.714	0.000
4	Congo, Rep. Dem.	0.714	0.001	12	Mali	0.841	0.088				
5	Eritreia	1.000	1.000	13	Moçambique	1.000	0.437				
6	Etiópia	0.686	0.316	14	Nepal	0.493	0.085				
7	Gâmbia	1.000	0.002	15	Niger	0.625	0.082				
8	Guiné	1.000	0.137	16	Quênia	0.776	0.196				
<b>Média Global</b>										<b>0.786 0.152</b>	

\*ET: Eficiência técnica; \*\*EE: Eficiência de escala

Fonte – Elaboração própria, resultado da análise.

## 2.2 Eficiência nas Importações

De forma semelhante ao que foi exposto no item anterior (IV.1), são descritos os países eficientes nos quatro grupos de desenvolvimento, pela ótica das importações. A Tabela 6 aponta para as estatísticas descritivas para as medidas de facilitação do comércio relacionadas ao presente fluxo comercial. Mais uma vez, Irlanda e França são sublinhadas como as economias menos burocráticas para importar um bem, tendo como exigências apenas dois documentos para os trâmites comerciais. Por outro lado, República Centro-Africana é o país mais burocrático, exigindo 17 documentos. Os

países exigem, em média, mais documentos para importar do que para exportar, dois fatores podem contribuir para essa diferença: a exigências nas importações implicam em maior número de certificações e, além disso, pode haver interesse dos países em proteger seus produtos nacionais.

Assim como para as exportações, os países de renda mais baixa são os que apresentam maior tempo para importar, sendo Quirguistão (renda baixa) e Iraque (renda média alta), os países mais lentos em realizar o despacho aduaneiro. O período médio para liberação das mercadorias é de 75 e 82 dias, respectivamente. Em relação aos custos, Malásia (US\$ 485,00) e Congo (US\$ 7590,00), são os países menos e mais custosos para importar, nesta ordem.

**Tabela 6** – Estatística das variáveis de fronteira por classificação de países, nas importações.

<b>Importação</b>				
		<b>Nº de documentos</b>	<b>Tempo</b>	<b>Custo</b>
<b>Renda Alta</b>	Média	5.18	11.18	1117.40
	Máximo	10.00	21.00	2484.50
	Mínimo	2.00	6.00	565.00
	Desvio Padrão	1.93	4.45	365.70
<b>Renda Média Alta</b>	Média	6.45	20.45	1698.62
	Máximo	10.00	82.00	7590.00
	Mínimo	3.00	8.00	485.00
	Desvio Padrão	2.02	16.59	1400.64
<b>Renda Média Baixa</b>	Média	8.18	22.00	1378.01
	Máximo	13.00	38.00	2505.00
	Mínimo	4.00	10.00	600.00
	Desvio Padrão	2.31	14.42	940.20
<b>Renda Baixa</b>	Média	10.00	41.00	3065.23
	Máximo	17.00	75.00	5735.00
	Mínimo	6.00	19.00	745.00
	Desvio Padrão	2.27	16.75	1613.68

Fonte – Elaboração própria.

Quanto a análise de eficiência, obtém-se, primeiramente, os escores para países de renda alta (Tabela 8). Os Estados Unidos são o único a operar em escala ótima, sendo também tecnicamente eficientes, junto de Cingapura, França, Hong Kong e Irlanda.

**Tabela 7** – Análise de eficiência nas importações para países de renda alta

Importação											
D M U	Economia	ET*	EE**	D M U	Economia	ET	EE	D M U	Economia	ET	EE
2	Arábia Saudita	0.386	0.189	18	Espanha	0.667	0.000	34	Malta	0.455	0.010
3	Austrália	0.523	0.198	19	Estados Unidos	1.000	1.000	35	Noruega	0.599	0.073
4	Áustria	0.674	0.133	20	Estônia	0.803	0.017	36	Nova Zelândia	0.544	0.050
5	Barém	0.506	0.000	21	Finlândia	0.729	0.090	37	Omã	0.656	0.035
6	Bélgica	0.710	0.330	22	França	1.000	0.678	38	Países Baixos	0.749	0.208
7	Canadá	0.811	0.392	23	Grécia	0.478	0.061	39	Polônia	0.673	0.168
8	Catar	0.428	0.036	24	Hong Kong	1.000	0.568	40	Portugal	0.684	0.066
9	Chile	0.576	0.072	25	Irlanda	1.000	0.074	41	Reino Unido	0.814	0.437
10	Chipre	0.801	0.005	26	Islândia	0.667	0.004	42	Rep. Checa	0.471	0.000
11	Cingapura	1.000	0.000	27	Israel	0.779	0.000	43	Rússia	0.277	0.223
12	Coréia, Rep.	0.947	0.427	28	Itália	0.823	0.393	44	Suécia	0.927	0.127
13	Croácia	0.417	0.000	29	Japão	0.645	0.660	45	Suíça	0.701	0.203
14	Dinamarca	0.963	0.074	30	Kuwait	0.357	0.038	46	Uruguai	0.400	0.010
15	Emirados Árabes	0.816	0.318	31	Letônia	0.591	0.019				
16	Eslováquia	0.510	0.066	32	Lituânia	0.592	0.040				
<b>Média Global</b>										<b>0.681</b>	<b>0.181</b>

\*ET: Eficiência técnica; \*\*EE: Eficiência de escala

**Fonte** – Elaboração própria, resultado da análise.

Novamente, Cingapura foi o maior *benchmark*, servindo de referência para 36 países de renda alta, seguido de Hong Kong (31), Irlanda (25) e França (5). Tanto nas exportações, quanto nas importações, Cingapura, Irlanda e França foram apresentados como países de referência para os ineficientes. Dito isto, pode-se concluir que a eficiência das administrações alfandegárias dessas economias maximiza as entradas e saídas de mercadorias.

Na Tabela 9, é apresentado a eficiência para países de renda média alta. China foi o único a apresentar economia de escala e, juntamente com Malásia e Panamá, apresentou-se eficiente técnico em importar. O principal *benchmark* nessa categoria foi Panamá, sendo referência a 27 economias ineficientes, seguido da Malásia (26) e China (8). Os três países apresentam boa qualidade de

infraestrutura de transporte, essa variável pode ser fundamental para explicar sua eficiência.

Além disso, no tocante às variáveis de fronteira, Panamá foi o país menos burocrático no grupo dos países de renda média alta, exigindo apenas 3 documentos para importar (Malásia, 4; China, 5 - a média do grupo é 6 documentos). Quanto ao tempo para importar, os dois principais *benchmarks* são os mais rápidos em despachar mercadorias dentro de sua categoria, Malásia leva 8 dias para liberar uma mercadoria importada e Panamá 9. Na variável custos, as três economias são as menos custosas para realizar importações. A média do grupo para importar um contêiner de 20 pés é de US\$1699,00. Para a Malásia esse custo é de US\$485,00; China, US\$800,00 e; Panamá, US\$965,00. Por essas variáveis, justifica-se porque essas economias servem de modelo para os demais com DMUs inferior a 1.

**Tabela 8**– Análise de eficiência nas importações para países de renda média alta

Importação											
D M U	Economia	ET*	EE**	D M U	Economia	ET	EE	D M U	Economia	ET	EE
1	África do Sul	0.516	0.122	13	Congo, Rep. do	0.300	0.003	25	Montenegro	0.710	0.000
2	Angola	0.341	0.026	14	Costa Rica	0.693	0.023	26	Namíbia	0.457	0.000
3	Argélia	0.426	0.067	15	Equador	0.547	0.000	27	Panamá	1.000	0.020
4	Argentina	0.396	0.073	16	Gabão	0.400	0.001	28	Peru	0.550	0.060
5	Azerbaijão	0.333	0.015	17	Hungria	0.646	0.111	29	Rep. Domin.	0.800	0.029
6	Bósnia e Herzegovina	0.615	0.018	18	Iraque	0.300	0.000	30	Romênia	0.632	0.125
7	Botsuana	0.500	0.007	19	Jamaica	0.500	0.009	31	Sérvia	0.545	0.033
8	Brasil	0.494	0.361	20	Jordânia	0.545	0.037	32	Tailândia	0.769	0.298
9	Bulgária	0.639	0.042	21	Líbano	0.509	0.000	33	Tunísia	0.643	0.030
10	Cazaquistão	0.253	0.038	22	Macedônia	0.727	0.012	34	Turquia	0.595	0.384
11	China	1.000	1.000	23	Malásia	1.000	0.345				
12	Colômbia	0.632	0.101	24	México	0.972	0.495				
<b>Média Global</b>										<b>0.588</b>	<b>0.114</b>

\*ET: Eficiência técnica; \*\*EE: Eficiência de escala

**Fonte** – Elaboração própria, resultado da análise.

Na Tabela 9, há os escores de eficiência para a categorias de países de renda média baixa e renda baixa. A Índia é o único país que

opera com retornos de escala constante. Na eficiência técnica, o destaque é para Filipinas (19), Geórgia (15), Nicarágua (15), El Salvador (3), Vietnã (1) e Índia (1), o valor entre parêntese indica quantas vezes esses países foram *benchmarks* em importar, dentro de sua categoria.

**Tabela 9** – Análise de eficiência nas importações para países de renda média baixa e renda baixa.

Importação - Renda Média Baixa											
D M U	Economia	ET*	EE**	D M U	Economia	ET	EE	D M U	Economia	ET	EE
1	Afganistão	0.400	0.000	10	Geórgia	1.000	0.047	19	Nicarágua	1.000	0.025
2	Armênia	0.612	0.018	11	Guatemala	0.841	0.079	20	Nigéria	0.472	0.165
3	Bolívia	0.781	0.049	12	Guiana	0.978	0.008	21	Paquistão	0.811	0.185
4	Camarões	0.478	0.000	13	Honduras	0.841	0.034	22	Paraguai	0.555	0.053
5	Camboja	0.760	0.044	14	Iémen	0.658	0.044	23	Senegal	0.745	0.032
6	Costa do Marfim	0.441	0.065	15	Índia	1.000	1.000	24	Sri Lanka	0.977	0.087
7	Egito	0.916	0.314	16	Indonésia	0.958	0.001	25	Ucrânia	0.532	0.000
8	El Salvador	1.000	0.050	17	Mauritânia	0.701	0.014	26	Vietnã	1.000	0.784
9	Filipinas	1.000	0.327	18	Moldova	0.534	0.020	27	Zâmbia	0.500	0.000
<b>Média Global</b>										<b>0.759</b>	<b>0.128</b>
Importação - Renda Baixa											
D M U	Economia	ET*	EE**	D M U	Economia	ET	EE	D M U	Economia	ET	EE
1	Benin	0.846	0.363	9	Laos	0.793	0.268	17	Quirguistão	0.545	0.000
2	Burkina Faso	0.562	0.266	10	Madagascar	1.000	0.321	18	República Centro-Africana	0.353	0.000
3	Burundi	0.674	0.056	11	Maláui	0.552	0.259	19	Ruanda	0.667	0.000
4	Congo, Rep. Dem.	0.669	0.251	12	Mali	0.570	0.137	20	Tanzânia	1.000	0.990
5	Eritréia	0.500	0.003	13	Moçambique	1.000	0.702	21	Togo	0.902	0.206
6	Etiópia	1.000	1.000	14	Nepal	0.545	0.001	22	Zimbábue	0.924	0.433
7	Gâmbia	1.000	0.065	15	Níger	0.641	0.168				
8	Guiné	0.812	0.263	16	Quênia	0.846	0.417				
<b>Média Global</b>										<b>0.746</b>	<b>0.280</b>

\*ET – Eficiência técnica; \*\*EE: Eficiência de escala

Fonte – Elaboração própria, resultado da análise.

Filipinas é o principal exemplo para os países ineficiente, o país apresenta condições tarifárias favoráveis para que outros países acessem seu mercado interno pelas importações. Além disso, são

submetidos a baixas tarifas para acessarem o mercado externo. Quando analisadas em conjunto, as variáveis de fronteira das Filipinas são as melhores entre os países de renda média baixa. O número de documentos (7), tempo (14) e custo para importar um contêiner de 20 pés (US\$660,00) estão bem inferiores à média do grupo (8; 22; US\$1378,00, respectivamente), o que explica o país asiático ser referência para os ineficientes.

Para os países de renda baixa (Tabela 9), Etiópia foi o único que apresentou eficiência de escala, sendo também, eficiente técnico e *benchmark* para 10 economias de renda baixa, seguido de Gâmbia (17), Madagascar (2), Moçambique (3) e Tanzânia (0), que também foram tecnicamente eficientes em importar. O valor entre parêntese refere-se à quantidade de países ineficientes em que estes foram referência.

### 2.3 Eficiência Geral

Neste último tópico, realizou-se uma análise de eficiência para todos os 129 países da amostra, afim de verificar se as economias que foram eficientes e *benchmarks* em seus respectivos grupos, são eficientes numa análise geral. Os escores de eficiência calculados estão dispostos no Apêndice I. É possível verificar que nas exportações apenas Alemanha e Estados Unidos tiveram eficiência de escala, e nas importações, Estados Unidos e China. Na eficiência técnica, Alemanha, Cingapura, Estados Unidos, França, Hong Kong e Irlanda foram eficientes tanto em exportar quanto em importar. Dinamarca, Estônia e Malásia foram eficientes técnicos apenas e exportação e China em importação.

Observa-se que todos esses países já foram citados como eficientes quando analisados em seus grupos de referência. Com exceção da China, todas as economias são de renda alta, o que é esperado. As estatísticas descritivas apontam que as economias mais desenvolvidas são aquelas que operam com menor número de documentos, tempo e custo para comercializar. Cingapura foi *benchmark* para 113 países no quesito exportação e importação, seguido da Irlanda (86 e 87, respectivamente). As mesmas economias também se destacaram como referência para os países de renda alta.

## Considerações Finais

O Acordo de Facilitação de Comércio propõe que os membros da OMC adotem medidas para tornarem as transações de mercadorias pelas fronteiras mais harmônicas e simplificadas. Como consequência, haverá uma redução nos custos totais de comércio internacional, o que pode impulsionar o volume exportado e importado.

O objetivo deste trabalho foi analisar a eficiência de 129 países, membros da OMC, em utilizarem as medidas propostas pelo AFC, no ano de 2018, a partir da metodologia DEA. Os principais resultados apontam que os Estados Unidos apresentam eficiência total nas exportações e importações, quando comparados às demais economias da amostra. Alemanha e China também apresentaram eficiência total iguais a 1, indicando que operam na escala de produção ótima.

Em relação a eficiência técnica, dez países se destacaram, sendo benchmarks para os países ineficientes, são eles: Alemanha, China, Dinamarca, Estados Unidos, Estônia, França, Irlanda, Hong Kong, Malásia e Cingapura, em que o último foi referência para 113 economias. A este resultado é atribuído o fato de que o país asiático possui o sistema de administração de fronteiras muito desenvolvido, suas alfândegas são exemplos para o mundo. Cingapura atende as exigências propostas pelo AFC antes mesmo da sua entrada em vigor.

Ao estender a análise envoltória de dados para países divididos em categorias de desenvolvimento - renda alta, renda média alta, renda média baixa e renda baixa, observou-se que China destacou-se como principais *benchmarks* para os países de renda média alta, em exportações e importações, respectivamente. Na terceira classificação, Indonésia e Filipinas foram as principais referências para os países ineficientes de sua categoria. Para os países de renda baixa, Madagascar e Gâmbia são exemplos para as economias menos desenvolvidas.

Por fim, ressalta-se a importância dos países em adotarem as medidas de facilitação de comércio, buscando desburocratizar as transações comerciais com o resto do mundo, reduzir o tempo de contenção das mercadorias nas alfândegas e, finalmente, reduzir os custos associados ao comércio. Atendendo às exigências que o AFC impõe, só trarão benefícios aos países que aderirem ao Acordo.

## Referências

- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management science*, vol. 30, num. 9, p. 1078-1092, 1984.
- CHARNES, A.; COOPER, W.W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European journal of operational research*, vol. 2, num. 6, p. 429-444, 1978.
- DJANKOV, S.; FREUND, C.; PHAM, C.s. Trading on time. Washington, World Bank Policy Research Working Paper, 3909. P. 29. 2006.
- DOING BUSINESS. Database. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/>> Acesso em: abr. 2019.
- ENGMAN, M. The economic impact of trade facilitation ‘, OECD Trade Policy Working Paper Num. 21. 2005.
- HUMMELS, D.; SCHAUR, G. Time as a trade barrier. National Bureau of Economic Research, 2012.
- LI, Y.; WILSON, J.S. Trade facilitation and expanding the benefits of trade: Evidence from firm level data. ARTNet Working Paper Series, 2009.
- LINS, M. P. E.; MEZA, L. A. Análise Envolvória de Dados e perspectivas de integração no ambiente de Apoio à Decisão. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 2000.
- NAÇÕES UNIDAS. Country Classification. 2019. Disponível em: <<https://goo.gl/SDWEfj>>. Acesso em: jul. 2019.
- SADIKOV, A.M. Border and behind-the-border trade barriers and country exports. Washington, IMF Working Paper, 07/292. 32 p. 2007.
- SOUZA, M.J.P. de; BURNQUIST, H,L. Facilitação de comércio e impactos sobre o comércio bilateral. *Revista Estudos Econômicos*, vol. 41, num. 1, 2011.
- WILSON, J. S.; MANN, C.L.; OTSUKI, T.. Trade facilitation and economic development: measuring the impact. Washington, World Bank Policy Research Working Paper, 2988. 2003.
- WILSON, J.S.; MANN, C. L.; OTSUKI, T. Assessing the benefits of trade facilitation: A global perspective. *The World Economy*, vol. 28, num. 6, p. 841-871, 2005.
- WITS - World Integrated Trade Solution. Database. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/>>. Acesso em: abr. 2019.

WEC, World Economic Forum, 2019. Disponível em: <<https://www.weforum.org/>>. Acesso em: jun. 2019.

WTO. Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement. 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/Ed6dS7>>. Acesso em: mar. 2019.

WTO. Trade facilitation in context. 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/jdfHsx>>. Acesso em: mar. 2019.

## APÊNDICE 1

**Tabela 10** – Análise de eficiência para a amostra de 129 economias.

		Exportação		Importação				Exportação		Importação	
D M U	Economia	ET*	EE**	ET	EE	D M U	Economia	ET*	EE**	ET	EE
1	Afganistão	0.22	0.001	0.207	0	66	Iraque	0.243	0.078	0.237	0
2	África do Sul	0.492	0.084	0.411	0.084	67	Irlanda	1	0.127	1	0.074
3	Alemanha	1	1	0.907	0.745	68	Islândia	0.667	0.004	0.667	0.004
4	Angola	0.283	0	0.28	0.024	69	Israel	0.749	0	0.779	0
5	Arábia Saudita	0.487	0.393	0.386	0.176	70	Itália	0.81	0.454	0.823	0.393
6	Argélia	0.373	0.077	0.34	0.061	71	Jamaica	0.447	0.001	0.373	0.005
7	Argentina	0.5	0.059	0.323	0.052	72	Japão	0.946	0.604	0.645	0.627
8	Armênia	0.475	0.001	0.333	0.003	73	Jordânia	0.592	0.009	0.414	0.022
9	Austrália	0.667	0.216	0.523	0.194	74	Kuwait	0.428	0	0.357	0.034
10	Áustria	0.803	0	0.674	0.133	75	Laos	0.286	0.003	0.285	0.003
11	Azerbaijão	0.261	0.02	0.242	0.007	76	Letônia	0.761	0	0.591	0.018
12	Barém	0.567	0.028	0.506	0	77	Libano	0.66	0.003	0.405	0
13	Bélgica	0.706	0.396	0.71	0.33	78	Lituânia	0.721	0.036	0.592	0.038
14	Benin	0.437	0.001	0.356	0.003	79	Luxemburgo	0.75	0.011	0.71	0.017
15	Bolívia	0.404	0.013	0.426	0.009	80	Macedônia	0.5	0	0.373	0.007
16	Bósnia e Herzegovina	0.375	0.008	0.374	0.012	81	Madagascar	0.545	0.002	0.323	0.003
17	Botsuana	0.353	0.008	0.333	0.008	82	Malásia	1	0.314	0.992	0.211
18	Brasil	0.462	0.174	0.344	0.173	83	Maláui	0.259	0.001	0.224	0.002
19	Bulgária	0.613	0.027	0.521	0.028	84	Mali	0.386	0.001	0.218	0.001
20	Burkina Faso	0.271	0.003	0.195	0.003	85	Malta	0.588	0.006	0.455	0.01
21	Burundi	0.278	0	0.235	0.001	86	Mauritânia	0.354	0.002	0.356	0.003
22	Camarões	0.331	0.007	0.238	0	87	México	0.632	0.342	0.646	0.321
23	Camboja	0.566	0.009	0.475	0.01	88	Moçambique	0.427	0.006	0.321	0.008
24	Canadá	0.857	0.371	0.811	0.392	89	Moldova	0.326	0.002	0.265	0.005
25	Catar	0.578	0	0.428	0.033	90	Montenegro	0.494	0.001	0.566	0
26	Cazaquistão	0.215	0.079	0.19	0.037	91	Namíbia	0.348	0.006	0.372	0
27	Chile	0.571	0.083	0.576	0.068	92	Nepal	0.256	0.001	0.251	0
28	China	0.547	0.003	1	1	93	Nicarágua	0.552	0.005	0.534	0.005
29	Chipre	0.857	0.001	0.801	0.005	94	Niger	0.254	0.001	0.22	0.002
30	Cingapura	1	0.538	1	0	95	Nigéria	0.326	0.122	0.231	0.049
31	Colômbia	0.545	0.054	0.45	0.048	96	Noruega	0.75	0.118	0.599	0.072
32	Congo, República Democrática do	0.318	0	0.232	0.003	97	Nova Zelândia	0.698	0.04	0.543	0.048
33	Congo, República do	0.223	0	0.2	0.003	98	Omã	0.617	0.067	0.656	0.033

		Exportação				Importação				Exportação				Importação			
D	Economia	ET*	EE**	ET	EE	D	Economia	ET*	EE**	ET	EE	D	Economia	ET*	EE**	ET	EE
34	Coréia	0.924	0.001	0.947	0.411	99	Países Baixos	0.857	0.28	0.749	0.205						
35	Costa do Marfim	0.318	0.012	0.222	0.016	100	Panamá	0.939	0.001	0.825	0.011						
36	Costa Rica	0.566	0.012	0.555	0.014	101	Paquistão	0.588	0.033	0.447	0.051						
37	Croácia	0.463	0	0.417	0	102	Paraguai	0.379	0.009	0.295	0.01						
38	Dinamarca	1	0	0.963	0.073	103	Peru	0.583	0.045	0.444	0.046						
39	Egito	0.727	0.036	0.575	0.075	104	Polônia	0.563	0.219	0.673	0.168						
40	El Salvador	0.462	0.007	0.435	0.012	105	Portugal	0.715	0.069	0.684	0.064						
41	Emirados Árabes	0.929	0.254	0.814	0.302	106	Quênia	0.326	0.002	0.293	0.004						
42	Equador	0.398	0.025	0.443	0	107	Quirguistão	0.24	0.001	0.196	0						
43	Eritréia	0.289	0.029	0.244	0	108	Reino Unido	0.75	0.454	0.814	0.437						
44	Eslováquia	0.512	0.081	0.51	0.066	109	República Centro-Africana	0.222	0	0.143	0						
45	Eslovênia	0.616	0.04	0.537	0.033	110	República Checa	0.638	0.163	0.471	0						
46	Espanha	0.667	0.277	0.667	0	111	República Dominicana	0.75	0.009	0.479	0.017						
47	Estados Unidos	1	1	1	1	112	Romênia	0.522	0.065	0.451	0.061						
48	Estônia	1	0.016	0.803	0.017	113	Ruanda	0.314	0	0.262	0						
49	Etiópia	0.329	0.004	0.242	0.017	114	Rússia	0.307	0.458	0.277	0.22						
50	Filipinas	0.769	0	0.687	0.07	115	Senegal	0.5	0.003	0.431	0.005						
51	Finlândia	0.75	0.097	0.728	0.085	116	Sérvia	0.5	0.014	0.386	0.016						
52	França	1	0.608	1	0.678	117	Sri Lanka	0.756	0.015	0.612	0.02						
53	Gabão	0.41	0	0.326	0	118	Suécia	0.906	0.158	0.927	0.125						
54	Gâmbia	0.489	0	0.591	0	119	Suíça	0.857	0.259	0.701	0.203						
55	Geórgia	0.706	0	0.647	0.007	120	Tailândia	0.76	0	0.638	0.225						
56	Grécia	0.667	0.034	0.478	0.057	121	Tanzânia	0.427	0	0.274	0.014						
57	Guatemala	0.364	0.013	0.445	0.014	122	Togo	0.491	0.001	0.417	0.002						
58	Guiana, RC	0.62	0.002	0.612	0.002	123	Tunísia	0.716	0.018	0.517	0.026						
59	Guiné	0.497	0.002	0.358	0.002	124	Turquia	0.465	0	0.396	0.251						
60	Honduras	0.545	0.004	0.445	0.006	125	Ucrânia	0.34	0.052	0.288	0						
61	Hong Kong	1	0.016	1	0.549	126	Uruguai	0.481	0.01	0.4	0.009						
62	Hungria	0.519	0.148	0.545	0.104	127	Vietnã	0.742	0.2	0.782	0.139						
63	Iémen	0.493	0.002	0.326	0.012	128	Zâmbia	0.286	0.01	0.25	0						
64	Índia	0.411	0.351	0.364	0.424	129	Zimbábue	0.295	0	0.25	0.007						
65	Indonésia	0.771	0.232	0.68	0												
<b>Média Global</b>								<b>0.561</b>	<b>0.092</b>	<b>0.499</b>	<b>0.093</b>						

\*ET – Eficiência técnica; \*\*EE: Eficiência de escala

Fonte – Elaboração própria, resultado da análise.

## CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

**Amanda Muniz Oliveira** - Professora Adjunta na Universidade Federal do Pampa. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e Mestra em Direito pela mesma Universidade. Graduada em Ciências Sociais. É pesquisadora e uma das coordenadoras do Lilith - Núcleo de Pesquisas em Direito e Feminismos (Cnpq/UFSC). Coordenadora do Anátoma: Núcleo de Pesquisas em Produção do Conhecimento Jurídico (UNIPAMPA) e do Projeto de Extensão LivraElas: Feminismos em debate (UNIPAMPA). Dedicar-se aos estudos de epistemologia e sociologia do conhecimento, direito e literatura, direito das mulheres e direito e feminismos.

**Ana Paula Dupuy Patella** - Mestre em Direito e Justiça Social e doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Anderson Orestes Cavalcante Lobato** - Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, FURG. Pós-doutorado pela Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle; Doutor e Mestre em Direito Público pela Université de Toulouse. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP.

**Bruna Damasceno Mota Uchoa** - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

**Camila Feix Vidal** - Professora Adjunta Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Relações Internacionais pela Florida International University (FIU); Mestra e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com estágio doutoral na École de Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) na França.

**Felipe Franz Wienke** - Possui graduação em Direito (2007) e Licenciatura em Letras (2007), ambas pela Universidade Federal de

Pelotas/UFPEL. Especialista em Direito Ambiental pela UFPEL (2009) e mestre em Ciências Sociais (2011) pela mesma Universidade. Especialista em Democracia, República e Movimentos Sociais (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Estágio de pesquisa no Institut de l'Ouest: Droit et Europe - IODE da Universidade de Rennes 1/FR (2014/2015), com financiamento CAPES - Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior. Pós-doutorado em Direito na Fundação Universidade do Rio Grande - FURG (2016-2017). Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande/FURG (2017). Professor convidado da Faculté de Droit de Rennes/FR (2020).

**Geovana Gabriela Bardesio** - Bacharela em Administração (UNIPAMPA), Diplomada em Governança da Cooperação Internacional e Transfiteiriça para o Desenvolvimento Local (El Colef e CGCID). Bacharelada em Relações Internacionais e Pós-graduanda do curso de Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas (UNIPAMPA). Membro do Grupo de Estudos Estratégicos Latino-americanos (GEELAm/UNIPAMPA).

**Hemerson Luiz Pase** - Doutor em Ciência Política (2006) e Mestre em Desenvolvimento (2001) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006), Graduado em Filosofia (1992). É professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) onde também leciona no Curso de Graduação em Relações Internacionais. Atuou como professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas. Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP).

**Horácio Wanderlei Rodrigues** - Doutor e Mestre em Direito pela UFSC. Estágios de Pós-Doutorado em Filosofia/UNISINOS e em Educação/UFRGS. Professor Permanente e Coordenador do PPGD/UNIVEM e Professor Convidado do PPGD/UNICURITIBA. Professor Titular (aposentado) do DIR/UFSC. Membro do Instituto Iberoamericano de Derecho Processual. Sócio fundador do CONPEDI e da ABEDI. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

**Isabela Peixer Galm Bernardes** - Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal de Rio Grande - FURG.

**José Carlos da Silva Cardozo** - Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), atuando nos cursos de Graduação em Relações Internacionais e Comércio Exterior, na Especialização em Educação em Direitos Humanos e no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em História. Graduado em História (pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, instituição Jesuíta de ensino, campus São Leopoldo/RS) e Graduado em Ciências Sociais (pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, instituição Pública de ensino, campus Porto Alegre/RS), Especialista em Docência Universitária (pelo Centro Universitário Adventista de São Paulo, UNASP, instituição Adventista de ensino, campus Engenheiro Coelho/SP), Mestre, Doutor e Pós-Doutor em História Latino-Americana (pela UNISINOS). Tem experiência nas áreas de História, Ciências Sociais e Relações Internacionais. É membro da Associação Nacional de História (ANPUH-Brasil), da Red de Estudios de Historia de las Infancias en América Latina (REHIAL) e do Grupo de Trabalho da ANPUH-RS História da Infância, Juventude e Família. Foi um dos criadores e é, desde 2009, Editor da Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.

**Juliana Gonçalves de Oliveira** - Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito, Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande, Pós-graduada em Direito Constitucional e Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Bacharel em Direito pela Universidade da Região da Campanha. Advogada.

**Manuela Medeiros Parada** - Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Membro do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas: do clientelismo à corrupção. Mediadora Cível e Familiar do Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania da Comarca de Rio Grande (CEJUSC).

**Marcelo Schenk Duque** - Doutor em Direito do Estado pela UFRGS/ed. Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alemanha. Pesquisador convidado junto ao Europa Institut da Universidade de Saarland, Alemanha. Professor do programa de pós-graduação stricto sensu da Faculdade de Direito da UFRGS; Pesquisador do Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA). Professor da Escola da Magistratura Federal do Estado do Rio Grande do Sul - ESMAFE/RS, onde exerce a coordenação da matéria de direito constitucional; Professor de diversos cursos de Pós-graduação lato sensu da UFRGS, PUC/RS, AJURIS FEMARGS, FESDEPRS, FMP, dentre outros. Professor da Faculdade Dom Bosco de Porto Alegre. Professor da Escola Superior de Advocacia da OAB/RS. Membro da Associação Luso-Alemã de Juristas: DLJV - Deutsch-Lusitanische Juristenvereinigung.

**Maria Eduarda Xavier Vilella** - Bacharelada em Relações Internacionais (UNIPAMPA). Membro do Grupo de Estudos Estratégicos Latino-americanos (GEELAm/UNIPAMPA).

**Michelle Márcia Viana Martins** - Professora substituta da Universidade Federal de Rio Grande (FURG), graduada em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Viçosa (UFV), Mestre em Economia (UFV) e doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo, campus ESALQ. Coordenadora do grupo "Estudos Aplicados em Economia Internacional".

**Nairana Karkow Bones** - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em História na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

**Nilson Perinazzo Machado** - Doutor em Ciências da Educação (UEP). Professor e Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Faculdade São Francisco de Assis (UNIFIN).

**Rafael Balardim** - Professor Adjunto de Relações Internacionais na UNIPAMPA e coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos Latino-americanos (GEELam). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Mestre em Relações Internacionais (UFRGS). Graduado em História (UFRGS).

**Renatho Costa** - Graduado em Relações Internacionais (FASM-SP), com mestrado, doutorado e pós-doutorado em História Social (FFLCH-USP). Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), coordenador do Grupo de Análise Estratégica – Oriente Médio e África Muçulmana (GAE-OMAM). Autor do livro *Os aiatolás e o receio da República Islâmica do Irã* (Porto de Ideias, 2017).

**Roberto Rodolfo Georg Uebel** - Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul na linha de pesquisa de Política Internacional. Mestre em Geografia (UFRGS), Especialista em Gestão Pública (UFSM) e Gestão Pública Municipal (UNIFESP), Economista e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (realizou mobilidade acadêmica durante 18 meses na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul) aprovado com excelência pela banca examinadora e recebeu menção honrosa pelo Conselho Regional de Economia do Rio Grande do Sul.

**Wagner Feloniuk** - Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande - FURG (2019-atual). Doutorado em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016) e, pela mesma instituição, Mestrado Acadêmico (2012), Especialização em Direito do Estado (2011) e Graduação, com láurea acadêmica, em Ciências Jurídicas e Sociais (2010). Editor-Executivo da Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, da Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS (2012-2016) e da Revista da Faculdade de Direito da UFRGS (2015-2019). Pesquisador dos Grupos de Pesquisa CAPES: A formação de ordens normativas no plano internacional (FURG), A metodologia jurídica na Pós-Modernidade (UFRGS) e Direito e Filosofia (UFRGS). Membro da Associação Nacional de História, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, Associação Brasileira de Editores Científicos, Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul e do Grupo História e Direito da ANPUH/RS.

**EDITORA E GRÁFICA DA FURG**  
**CAMPUS CARREIROS**  
**CEP 96203 900**  
**[editora@furg.br](mailto:editora@furg.br)**

---

Este livro contém quinze estudos de professores e pesquisadores ligados pela preocupação com as Relações e o Direito Internacional. Cada estudo busca, em outros países e nas relações brasileiras com eles, inspirações, lições e ideias para contribuir com a discussão científica e o avanço social. Além disso, pesquisas sobre a Ásia, América Latina, Estados Unidos, Europa aparecem sob diversas perspectivas - legais, institucionais, diplomáticas, de análise econômica e cultural, respeitando os campos de estudo consolidados de cada um dos autores.

