



**RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
PARA EDUCADORES
O BRASIL NO MUNDO:
RESSIGNIFICANDO CONCEITOS**

PORTO ALEGRE, v. 5, 2018

EDITOR

Paulo Fagundes Visentini (UFRGS)

CONSELHO EDITORIAL

Analúcia Danilevitz Pereira (UFRGS)

Diego Pautasso (CMPA)

Henrique Carlos de Oliveira de Castro (UFRGS)

Laura Madrid Sartoretto (UFRGS)

Paulo Fagundes Visentini (UFRGS)

Rosa Ângela Chieza (UFRGS)

Sonia Maria Ranincheski (UFRGS)

CONSELHO CONSULTIVO

Guilherme de Queiroz Stein

CONSELHO EXECUTIVO

Camila Silva Souza

Catharina Becker Missel Machado

Rodrigo Führ

DIAGRAMAÇÃO/ARTE

Maria Gabriela de O. Vieira/Vitória K. de Oliveira

CONTATO

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52, sala 33A - 3o andar

CEP 90040-000 - Centro | Porto Alegre/RS - Brasil

Telefone: +55 51 3308.3963 | Fax: +55 51 3308.3963

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

RIPE : Relações Internacionais para Educadores : Um Mundo em
Crise / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de
Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos
Estratégicos Internacionais. – Vol. 5 (2018).
– Porto Alegre : UFRGS/FCE/PPGEEI, 2017 -

Anual.

ISSN 2318-9398.

1. Política internacional. 2. Sistema Internacional. 3. Crises. 4. Globalização.
5. Relações Internacionais contemporâneas.

CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

SOBRE O RIPE

O projeto Relações Internacionais para Educadores - RIPE tem como objetivo auxiliar na capacitação de professores da rede pública de ensino básico para que possam abordar, dentro da sala de aula, temas relevantes da agenda internacional atual.

O RIPE nasceu entre os alunos do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 2010. O principal objetivo do projeto é compartilhar com a comunidade de educadores os conhecimentos obtido na universidade federal. Desde sua origem, o RIPE elabora uma publicação anual sobre temas pertinentes e atuais de relações internacionais. A partir de 2014, esta publicação tornou-se um periódico científico anual.

SUMÁRIO

EDITORIAL	4
------------------------	----------

ARTIGOS

Continuidades e Rupturas: A Política externa Brasileira no Século XXI	6
--	----------

Camila Silva Souza; Catharina Becker M. Machado; Rodrigo Führ

Os BRICS ainda são uma promessa para o futuro?	29
---	-----------

Álisson Rodrigues, Isabela Souza Julio, Geórgia Gomes

Evolução nas Relações Brasil-África: Um Panorama das Relações Política, Econômicas, Sociais e Culturais	50
--	-----------

Aryanne Rocha, Gabriela Ribeiro Santos, Rodrigo dos Santos Cassel

A Crise Econômica Brasileira em Perspectiva: Determinantes Históricos e Possíveis Interpretações	67
---	-----------

Bruno Palombini Gastal, Júlio César G. Spido, Lorenzo Andreoli da Silva

A Agenda Internacional de Corrupção: a corrupção é um fenômeno exclusivamente brasileiro?	90
--	-----------

Camilla Martins, Maitê Roman Goulart, Sofia Perusso

Democracia na América Latina e no Brasil: Reflexões sobre sua Fragilidade	120
--	------------

Marcus Vinicius Hypolito Alves, Victória Cristina Franza, Vitória Gonzalez Rodriguez

Os Três Poderes no Brasil em uma Perspectiva Comparativa: Os Casos da Argentina, Itália e Índia	147
--	------------

Eduardo Secchi, João Vitor Miranda de Souza da Silva, Taciele Silva Vieira

EDITORIAL

Em sua edição 2018, o Relações Interacionais para Educadores (RIPE) enfoca o tema *O Brasil no mundo: ressignificando conceitos*. Houve, nos últimos anos, uma aceleração dos processos internacionais e, simultaneamente, uma desconcertante transformação, cada vez mais difícil de analisar. Um problema para o público, mas também para os analistas, é que têm sido bombardeados por palavras e conceitos que são empregados nas mais diversas situações, com finalidades não muito claras. Assim, a preocupação dos organizadores foi analisar essa verdadeira “ressignificação de conceitos”.

A primeira questão é responder se a ativa e altiva diplomacia que projetou o Brasil no mundo desde a virada do século se mantém ou se retornou ao perfil anterior. Ao que parece, ela está “de volta ao passado”, mas o problema é que o passado não está mais lá. Um anti-globalista, Donald Trump, ocupa a Casa Branca e a China se tornou uma economia de projeção mundial. Mais do que ruptura ou retrocesso, a diplomacia brasileira parece carecer totalmente de projeto estratégico internacional. Parece estar dominada por pautas ideológicas emanadas das disputas políticas internas. Nesse contexto muitos ainda se perguntam se os BRICS ainda podem ser considerados uma aposta segura para o futuro. Enquanto o Ocidente parece simplesmente administrar as finanças e suas crises, a China lança ousados projetos de infraestrutura e produção, como a Nova Rota da Seda, resgatando inúmeros países da estagnação. E cria novas conexões econômicas e culturais, enquanto as críticas ao “perigo amarelo” ressurgem. Assim também, a Rússia mostra-se assertiva e equilibrada, em meio a todo tipo de pressão externa, no ano em que sedia a Copa Mundial de Futebol. A Índia se mantém incógnita, enquanto o Brasil e a África do Sul se mostraram como os “eles fracos da corrente”.

No cenário das relações exteriores do Brasil, chama atenção o refluxo da política africana do Brasil, que é um ato de considerável irracionalidade ideológica. Apesar disso, as sementes foram lançadas, laços estabelecidos e determinadas iniciativas prosseguirão, independente do burocrata que estiver de plantão. Elas já foram interrompidas no passado, mas sempre foram retomadas pouco depois com mais força ainda. E isso está relacionado com a crise econômica brasileira. Sua compreensão e solução passam pela retomada de uma diplomacia ousada, inclusive na retomada com a Cooperação Sul-Sul.

Todavia, um dos fenômenos mais inquietantes é a cruzada mundial que poderíamos denominar de “Guerra à Corrupção”, que parece ter ocupado o lugar

da Guerra ao Terror e desestabilizados inúmeros governos bem selecionados pelo mundo afora. Trata-se de um fenômeno brasileiro? Há mesmo uma onda de corrupção, ou é a manifestação de um velho fenômeno que ganha instrumentalidade? Isso leva à discussão sobre os avanços democráticos na América Latina, inclusive Brasil. Depois de um avanço que carregava esperança para o público, o cenário parece reverter aceleradamente, num clima de absoluta incerteza. Na verdade, poucos prestaram atenção na fragilidade dos projetos dos chamados “governos progressistas”, que tinham uma margem de manobra limitada. Criaram-se exageradas expectativas, agora frustradas. Qual será a reação de uma geração frustrada política e economicamente? Só o tempo dirá.

Por fim, mais do que uma crise conjuntural ou mera manipulação política, o que se pergunta é se a base da democracia Ocidental, a divisão em três poderes na visão de Montesquieu, ainda segue válida. A comparação com os modelos políticos vigentes na Argentina, na Itália e na Índia certamente contribui decifrar o enigma: trata-se de um fenômeno passageiro que pode ser corrigido com mera reforma constitucional, o a erosão provocada pela globalização terá solapado as bases do Estado que tais poderes administravam dentro de determinado equilíbrio? Estaríamos no limiar de *democracias ditatoriais* sem um ditador? O jogo do poder se tornou algo invisível e incompreensível ao cidadão comum? Pior, esse é um fenômeno que parece ser mundial.

Assim, o debate qualificado academicamente é uma contribuição do RIPE através do seminário e desse volume. Merecem especial destaque os que tornaram tal iniciativa uma realidade: os professores palestrantes; os alunos autores dos textos e a equipe de estudantes de relações internacionais da UFRGS que apoiaram os coordenadores Camila Silva Souza, Catharina Becker M. Machado e Rodrigo Führ. Que sirva de apoio aos valorosos professores da rede pública, que lutam contra todas as adversidades em seu trabalho de educadores, numa “guerra desigual”. Assim, me despeço desse projeto que coordenei desde sua criação.

Paulo Fagundes Visentini

Prof. Titular de Relações Internacionais da UFRGS
Coordenador do NERINT/UFRGS
e do RIPE 2018

CONTINUIDADES E RUPTURAS: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI

Camila Silva Souza

Catharina Becker M. Machado

Rodrigo Führ¹

RESUMO

O presente artigo busca analisar como se desenvolveu a Política Externa Brasileira no Século XXI, examinando para tal o período que se compreende desde os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) até o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff (2016). Não obstante, busca-se verificar quais temas foram descontinuados e quais foram constantes dentre esses governos e, mais do que isso, quais temas são contínuos desde antes do período examinado neste artigo. Assim, o leitor poderá ter em perspectiva como se deu a participação brasileira nos mais diversos cenários internacionais, quebrando mitos e sensos comuns que são frequentes na narrativa pública sobre o governo brasileiro dos últimos anos.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Política Externa; Rupturas; Continuidades.

1 INTRODUÇÃO

Há uma discussão existente na academia sobre se as sociedades em geral – e especialmente a brasileira – influenciam na tomada de decisão em política externa. Diferentes desenhos constitucionais e burocráticos fazem com que essa questão deixe de ter um caráter geral e se apresente como uma questão casuística, em que diferentes países encontram diferentes realidades (FIGUEIRA, 2011). Já no caso brasileiro, o histórico insulamento² do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ocasiona que as decisões em política externa muito raramente se tornem

¹ Estudantes de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

² Considera-se como “insulamento burocrático” a relativa independência que o Itamaraty possui nas suas atuações. Muito embora a Política Externa seja de atribuição do Chefe de Estado, em vários casos o MRE possui liberdade na tomada de decisão e até mesmo de referendar certos documentos assinados internacionalmente. Para entender melhor essa questão, recomenda-se a leitura de Figueira (2011) para se entender o desenvolvimento do insulamento do Itamaraty e Faria (2008) para se entender a relevância da Opinião Pública na Política Externa Brasileira.

pautas públicas, afastando a Política Externa Brasileira (PEB) da população. Isso não significa, entretanto, que o povo não tome conhecimento de como o Brasil se porta internacionalmente, mas muitas vezes ocasiona um distanciamento da Opinião Pública com o real desenvolvimento da atuação externa brasileira (FARIA, 2008).

O Brasil do começo do século XXI desponta como um dos atores mais proeminentes no cenário internacional. Aparece presente nos mais variados organismos internacionais, sendo um dos principais atores na Organização das Nações Unidas, fortalecendo o BRICS (grupo político composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o G-20 (grupo político com as 20 maiores economias do mundo); também é um dos postulantes mais fortes a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, além de ser a liderança mais importante do Mercosul e da Unasul, sendo também a oitava maior economia do mundo. É inquestionável que o Brasil se tornou um país de grande peso diplomático, com seu ápice durante o governo Lula (2003-2010) (VISENTINI, p.9). No entanto, no passado recente esse modelo de inserção internacional, baseado na autonomia decisória e no reforço do Estado como negociador dos interesses nacionais (CERVO, 2015) começou a dar seus primeiros sinais visíveis de esgotamento — diminuição de embaixadas no Governo Dilma (2010-2016), política de alinhamento automático com Estados Unidos e perda significativa de força de manobra diplomática no Governo Temer (2016 em diante). Dessa forma, cabe o questionamento se o modelo de inserção internacional *autonomista* tal qual adotado no início dos anos 2000 foi sido descontinuado pelos responsáveis pela PEB nos últimos anos ou se era, de fato, um modelo que não encontrava mais correspondência na conjuntura internacional contemporânea (CERVO; BUENO, 2015; PECEQUILO, 2008).

Para uma análise mais completa da realidade brasileira, parte-se da premissa de que as Relações Internacionais e a Política Doméstica estão sempre sofrendo e exercendo influência sobre a outra simultaneamente (PUTNAM, 2010), não podendo excluir a realidade interna brasileira para se explicar a sua atuação no Sistema Internacional. Assim, tentar-se-á examinar não só as atuações externas do governo brasileiro, mas sim o cenário nacional e as muitas variáveis que podem confluir para modificar a atuação do Brasil.

Cabe ressaltar que, dado que a Política Externa tradicionalmente se mostra um campo de conhecimento pertencente a uma parcela muito restrita e homogênea da sociedade, busca-se, com esse trabalho, contribuir para a democratização e pluralização do debate de Relações Internacionais no Brasil. Torná-lo mais acessível, porém, sem que isso signifique esvaziá-lo de qualidade e conteúdo ou que se tente simplificar de maneira excessiva pontos importantes. A Política Externa está diretamente relacionada à Política Doméstica, embora os efeitos da primeira não sejam tão visíveis pela população quanto os da última. O conjunto das duas esferas da política que podem garantir a paz, segurança e desenvolvimento interno.

Dessa forma, e como comentado anteriormente, na próxima seção se analisam as pautas históricas da PEB, buscando-se fornecer ao leitor ferramentas para se entender como era o cenário na posse de Fernando Henrique Cardoso (1995). Em seguida, adentrar-se-á no Governo Lula (2003-2010), dando enfoque tanto aos atores internos diretamente envolvidos na aplicação da política externa quanto ao papel que o Brasil obteve nesse período no Sistema Internacional. Em seguida, foca-se no Governo Dilma (2010-2016) a fim de traçar as continuidades e rupturas que a PEB apresentou ao longo das décadas e identificar quais foram as intencionalidades da Presidência nesse cenário caótico em que Dilma se encontrava. Por fim, aborda-se de forma sucinta o Governo Temer (2016), visto que o tempo extremamente recente de sua posse e as mudanças repentinas no cenário internacional dificultam uma análise tão profunda quanto as dos períodos anteriores. Portanto, ao fim da leitura, espera-se que o leitor ou a leitora tenham capacidade de responder os seguintes questionamentos: como se deu o modelo de inserção no cenário internacional do Brasil no século XXI? Ele ainda é viável na atual conjuntura?

2 TEMAS HISTÓRICOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Nos quase duzentos anos de independência do Brasil, muitos temas perpassaram a atenção dos tomadores de decisão internacional. Das relações bilaterais à atuação em organismos internacionais, o Brasil participou em diversos cenários internacionais, tratando de várias demandas. Nos primeiros anos de existência enquanto governo independente, os esforços se voltaram para a consolidação do espaço territorial e para busca por apoio internacional ao projeto de um Estado novo no Sistema Internacional (CERVO; BUENO, 2015). Embora pauta recorrente no Período Imperial, já pela metade da Primeira República o Brasil consolidou suas fronteiras como hoje conhecemos (FILHO, 2013).

Outra atuação histórica do Brasil refere-se a sua relação com os países latino-americanos. Diferentemente do que se pode imaginar, nem sempre o Brasil tivera a pretensão declarada de se colocar como líder sul-americano; em períodos da nossa história, os custos de se colocar como potência regional eram altos, e preferiu-se se isolar do continente, como no período após a saída do Brasil da Liga das Nações (FRANCO, 1955a; FRANCO, 1995b). Em outros momentos, como no período pós-Segunda Guerra Mundial, não só o Brasil como a sociedade internacional via o Brasil como um possível candidato a representante da América Latina, fortalecendo a pretensão brasileira de Potência Regional (VISENTINI, 2013; GARCIA, 2006).

Fora da relação hemisférica, uma outra pauta constante da PEB fora a relação brasileira com os Estados Unidos da América. Inconstante, em vários governos o Brasil se colocou em um alinhamento quase automático (CERVO; BUENO, 2015;

VISENTINI, 2005b), embora às vezes tenha se posto em clara contrariedade ao governo norte-americano e outras vezes tenha se usado dessa relação para conseguir melhores condições de comércio e aliança. Como exemplo se pode citar o período da Segunda Guerra Mundial e a denominada “Equidistância Pragmática”³ exercida pelo Governo Brasileiro. Essa era, em síntese, uma política de “jogo duplo” que buscava tirar proveito de sua orientação política, em um momento que o Sistema Internacional se dividia em dois blocos de poder, antes e durante a Segunda Guerra Mundial, para obter seu máximo benefício (MOURA, 1980).

Da mesma forma, a relação brasileira com os Estados do Terceiro Mundo⁴ (ou com os Estados considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento) também encontrou percalços ao longo do seu desenvolvimento. Muito embora durante certos períodos o Brasil tenha se visto e se colocado como um potencial líder do Movimento dos Países Não-Alinhados⁵ (podendo-se citar aqui o governo de João Goulart e a ascensão da chamada “Política Externa Independente”⁶, em que se apoiaram as revoluções africanas contra as metrópoles europeias), em outros, marcadamente o início do Regime Militar (1964-1985), o governo brasileiro evitou ser caracterizado como Terceiro Mundista, preferindo distanciar-se do continente africano e asiático⁷ (VISENTINI, 2005b; .SILVA, 2014).

Visentini (1999) afirma que é possível analisar a PEB em diferentes fases, onde predominam sempre algum fator político. O professor agrupa a história da política externa do Brasil em quatro grandes momentos: **(i)** a hegemonia inglesa no período colonial, em que imperava uma relação político-econômica assimétrica tanto com Portugal quanto com o Reino Unido; **(ii)** a unilateralidade sob a hegemonia estadunidense, no período que se abrange da Primeira República até o governo de Jânio Quadros; **(iii)** a multilateralidade que surgiu com a crise da hegemonia no

3 Nessa ocasião, o governo de Getúlio Vargas negociava tanto com o lado do Eixo quanto dos Aliados para conseguir melhores benefícios para o Brasil. Essa relação é muito bem descrita por Gerson Moura (1980). Nessa situação, o Brasil praticava diferente tipo de comércio com os dois países; entretanto, além do III Reich não haver tido condições objetivas para atender às demandas brasileiras, também havia o peso do lastro histórico na relação do Brasil e seu aliado tradicional, Estados Unidos, que contribuiu para os formuladores da política externa brasileira optassem pela aliança americana.

4 Conceito que abarcava nações muito distintas, mas que possuíam em comum o fato de haverem constituído a periferia colonial ou semicolonial (VISENTINI, 2015).

5 Organização política formada pelos países da periferia e semi-periferia do Sistema Internacional em torno dos ideais de busca pelo desenvolvimento, ideologia anticolonialista e neutralista e rejeição à adesão a blocos militares e à política de grande potência (VISENTINI, 2015).

6 A Política Externa Independente (PEI), inaugurada por Jânio Quadros e, consideradas as particularidades, mantida por João Goulart, tinha na visão universal, no caráter pragmático e no desenvolvimento nacional seus fundamentos principais. Ela representa o momento de maior inovação do Brasil em política externa no século XX (CERVO; BUENO, 2015).

7 No período Castelo Branco, a política externa era orientada pela Teoria dos Círculos Concêntricos, que dividia o mundo em três regiões concêntricas a partir do Brasil: América Latina, hemisfério americano e mundo além-mar, em ordem de interesse e prioridade. As duas primeiras regiões, portanto, eram o foco estratégico da política exterior brasileira no período (SIMÕES, 2010).

sistema mundial, com o auge da Guerra Fria, quando o Itamaraty se viu capaz pela primeira vez de realmente horizontalizar a sua política, voltando-se ao eixo Sul-Sul e de construir sua imagem como potência média; e, por fim, (iv) a globalização e a crise do modelo, que seria o momento atual. Entretanto, dentre esses períodos e mesmo internamente a eles Visentini constata rupturas e continuidades, tanto nos eixos acima apresentado, como em outros expressos pelo autor.

Em suma, pode-se perceber que não há uma congruência histórica da tomada de decisões brasileiras em questões de Política Internacional. Em diversos momentos, tomou-se visões diferentes àquelas praticadas pelos antecessores (CERVO; BUENO, 2015). Mesmo assim, é comum tratar a PEB como uma Política de Estado – ou seja, uma política coerente e com tendência a se manter constante ao longo de sua existência. De onde pode se auferir essa visão, então?

Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015) afirmam que há uma tradição histórica do Itamaraty de manter elementos norteadores na formulação de políticas externas. Portanto, por mais que as interpretações variem entre aproximação e afastamento de certas pautas, há sempre princípios e valores que são seguidos pelos formuladores de tais decisões. Amado Cervo (1994) afirma que são três os principais valores seguidos pelo MRE ao longo de sua história: a orientação pacifista, a orientação jurídicista e a orientação pragmática – o que significa que o Brasil tem, como valores, resolver os conflitos de forma pacífica e sem confrontos, de se apegar e defender as leis e regimes jurídicos internacionais e de tomar decisões pragmáticas e não idealistas, procurando sempre se ater aos interesses nacionais. Para o autor, a interpretação dos formuladores varia de acordo com o valor dado para cada uma dessas variáveis, às vezes tendendo ao pragmatismo, às vezes tendendo ao pacifismo (MARIANO, 2015). Diferentes visões, como a de Lessa (1998), trazem outros valores, como o Universalismo; o que se torna visível, entretanto, é que o consenso entre os cientistas políticos é de que o Brasil manteve, sim, valores constantes ao longo de sua história, muito embora a tomada de decisão tenha tido rupturas em seu conteúdo (MARIANO, 2015).

3 OS GOVERNOS FHC

A transferência de poder do Regime Militar (1964-1985) para as mãos de civis ocorreu de uma forma lenta e gradual (SHARE; MAINWARING, 1986), evitando confrontações e, simultaneamente, fazendo com que a PEB fosse se moldando de uma forma progressiva ao novo cenário mundial. A dissolução da União Soviética, somado ao período de hegemonia dos EUA, trouxe ao mundo uma nova onda de ideias liberais, consolidadas nos países em desenvolvimento através do controle estadunidense de órgãos como o Fundo Monetário Internacional e o

Banco Mundial, além de organismos regionais (CERVO; BUENO, 2015). A Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) é o maior exemplo da crescente dominação dos ideais liberais.

Os governos anteriores ao de FHC, o de Fernando Collor de Mello (1989-1992) e de Itamar Franco (1992-1995) viram-se no auge dessa discussão. Na época, a PEB via-se envolta em um debate entre aqueles que queriam uma revitalização completa e automática das relações com os Estados Unidos, e aqueles que viam no mundo uma ordem multipolar⁸ em que o Brasil deveria se colocar com uma postura diferente (VISENTINI, 2013) Collor assumiu o primeiro paradigma, interpondo ao Brasil propostas de liberalização e de alinhamento aos EUA; com a inflação crescente e a crise política que enfrentou, acabou duvidando do apoio que recebia dos norte-americanos, pondo em xeque o seu plano de uma nova política externa. Itamar Franco, em seu curto mandato, enfrentou uma das várias crises de retraimento da PEB, embora tenha aumentado a valorização dada ao MERCOSUL e tenha amenizado a crise econômica que o Brasil então sofria (CERVO; BUENO, 2015).

Ao assumir o governo em 1995, FHC carregava como bagagem uma passagem como Ministro das Relações Exteriores (entre 1992 e 1993). Assim, FHC acompanhou o surgimento dos denominados “novos temas” da agenda internacional, marcadamente o meio ambiente (o qual FHC acompanhou de perto, sendo Ministro enquanto da formulação dos planos da Rio 92⁹), os direitos humanos e o narcotráfico – temas esses que são distantes daqueles tradicionais das Relações Internacionais, como o poder econômico e militar, o que fez aumentar a importância dos temas sociais e de *soft power*¹⁰ na PEB (VIGEVANI, 2003).

Essa mudança de temas, somado ao ideário liberal, fez com que FHC e Luiz Felipe Lampreia, seu Ministro de Relações Exteriores de 1995 a 2001, implementassem políticas que incentivassem a interdependência do Brasil com o resto do mundo. Isso é visível no primeiro discurso proferido por Lampreia enquanto Ministro do MRE, no qual ele afirma que “[...] nem a maior autonomia, nem o aumento da nossa capacidade de influência poderão ser alcançados por meio do isolamento ou da pretensa autossuficiência” (LAMPREIA, 1995, *apud* FONSECA,

8 Ordem multipolar ou multipolaridade se apresenta quando o poder no Sistema Internacional é distribuído em mais de dois Estados-nação. Isto é, existem mais polos no sistema que têm influência militar, econômica e cultural sobre os outros (ARIANDA, 2014).

9 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro. Ver mais em: <www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>

10 Soft power (em português, poder brando, poder de convencimento ou poder suave) é uma expressão usada na teoria das relações internacionais para descrever a habilidade de um corpo político - um Estado, por exemplo - para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos (NYE, 2004).

2011, p. 38). Somado a isso, Lampreia e FHC tinham como conceito uma “mudança com continuidade” (VIGEVANI, 2003, p. 34), na qual deveria se inovar na PEB, mas sem perder em vista a continuidade dos projetos para o futuro. O propósito não era de simplesmente adaptar as propostas e compromissos antigos, mas de que se deveria atuar ao longo prazo, mudando cenários agora negativos em cenários mais positivos. Como marca dessa política se encontra a atuação brasileira no Mercosul com a sua interpretação como meio de inserção no cenário internacional e competitivamente a melhora das relações bilaterais com países emergentes ao redor do mundo (VISENTINI, 2013; FONSECA, 2011). Pode-se afirmar que a escolha pelo longo prazo era uma visão pragmática de FHC, mantendo um dos valores que Amado Cervo (1994) cita como norteador do Itamaraty.

Cardoso conciliou esse forte regionalismo e busca pelo fortalecimento da América do Sul com o universalismo e a atuação nos principais organismos internacionais. Sua diplomacia presidencial procurou uma autonomia através da integração, e não através do isolacionismo, como fora feito em projetos anteriores (FONSECA, 2011). Deu forças ao Mercosul quando esse se tornou uma União Aduaneira, mas também iniciou negociações para a Alca (Área de Livre Comércio das Américas), assinou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares¹¹ e outros tratadores reguladores do Desarmamento, demonstrando o papel pacífico que pretendia ter nas Relações Internacionais, o seu caráter jurista e a sua defesa do multilateralismo (CERVO, 1994; VISENTINI, 2005a). Esse fortalecimento da imagem brasileira como *global trader* ou agente que realiza comércio com todas as nações desenvolveu-se nas relações comerciais que Cardoso imprimiu com a União Europeia, Índia e Malásia, além de parcerias estratégicas com China, Índia e Rússia no campo tecnológico e militar (VISENTINI, 2005a).

Visentini (2005a) afirma que, para imprimir sua diplomacia, Fernando Henrique se viu obrigado a esvaziar o Itamaraty de suas funções. O autor argumenta que o MRE representava para o então Presidente uma resistência ao seu projeto liberal de privatizações, tendo um núcleo organizado de defesa do projeto nacional-desenvolvimentista. Foi, assim, o primeiro presidente brasileiro a praticar a “diplomacia presidencial” de fato, argumento corroborado pelo levantamento de dados feito por Figueira (2011). FHC realizou mais viagens do que qualquer presidente no Brasil até então, visitando todos os continentes durante seus mandatos. Essa tendência veio a se tornar ainda mais forte com Lula; ambos tomaram como projeto alavancar o Brasil internacionalmente e se utilizaram de sua imagem e influência para tal. Cardoso, em seus discursos, frequentemente pintava o Brasil como uma

11 O Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) é um acordo entre Estados soberanos com o objetivo de congelar a capacidade nuclear mundial. Por esse tratado, somente União Soviética, Estados Unidos, China, França e Reino Unidos teriam posse de capacidade nuclear. Ver mais em: <www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/2171-o-tratado-sobre-a-nao-proliferacao-de-armas-nucleares-tnp-e-a-insercao-do-estado-brasileiro-no-regime-dele-decorrente>.

potência emergente e não como um Estado subdesenvolvido, desvinculando a nação dos países com economia em desenvolvimento – um traço visto diferentemente na presidência de Luis Inácio Lula da Silva (VISENTINI, 2005a; FIGUEIRA, 2011; FONSECA, 2011).

No final do seu mandato, Cardoso enfrentou uma inflexão da sua política externa. Seu conceito de autonomia pela integração e de globalização aos moldes neoliberais foi sobreposto pelo seu próprio conceito de “globalização assimétrica” (VISENTINI, 2013). O Mercosul encontrou dificuldades, especialmente nas relações Brasil-Argentina, e a Alca apareceu como potencial competidora com o bloco da América do Sul; essa perda de ganho político obrigou o Brasil a negociar na Organização Mundial de Comércio e não mais protelar as discussões, o que fez com que FHC tivesse que tomar saltos mais a frente do que planejava no início do seu primeiro mandato (CERVO; BUENO, 2015). Convocou cúpulas do Mercosul e com a Comunidade Andina; incentivou a criação da IIRSA (Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana) e colocou o Brasil como um ator ainda mais forte na promoção da integração da América Latina. Esse retraimento da política global para a política regional mostrou um endurecimento da forma que Cardoso e Lampreia (e, em 2001, Celso Lafer, novo Ministro do MRE) enxergavam as Relações Internacionais, vendo necessário um fortalecimento regional antes de uma ascensão brasileira aos grande organismos internacionais (VISENTINI, 2005a).

Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015) afirmam que, em resumo, as propostas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso para a economia e política externa acarretaram tanto benefícios quanto prejuízos. Como fatores positivos, os autores citam a competitividade aumentada a nível global da indústria e economia brasileira e o fortalecimento da sociedade frente ao Estado tanto na promoção do desenvolvimento econômico¹² quanto na promoção da política externa.

Como fatores negativos, entretanto, os autores visualizam pontos preocupantes: a abertura unilateral do mercado nacional, aumentando o consumo de importados sem exportar em contrapartida, alavancou o déficit comercial e, assim, aumentou o endividamento externo. Isso fez com que se alienassem ativos de empresas brasileiras ao exterior e diminuísse o poder de barganha do Brasil frente aos países centrais do capitalismo mundial — fazendo com que o Brasil tenha que anuir à condicionalidades de órgãos como o FMI e o Banco Mundial. Em suma, os

12 Cabe salientar que o termo *desenvolvimento* aqui é entendido pela definição de Amsden (2001), Furtado (2000), Jaguaribe (2013a), Wallerstein (1988), entre outros. Isto é, não significa somente o crescimento quantitativo da economia, mas também o qualitativo; como esse crescimento é distribuído, assegurando condições de bem-estar para sociedade. Nesse contexto, o papel do Estado é fundamental, principalmente em relação a países atrasados; pois, quanto mais atrasado for o país, mais ativo deve ser o papel do Estado a fim de suplantarmos a condição de subdesenvolvimento (GERSCHENKRON, 1961). Em direção contrária ao pensamento de políticas macroeconômicas restritivas, liberalização do comércio internacional e dos investimentos, privatização e desregulamentação dos países emergentes, como é a receita das nações desenvolvidas aos emergentes (CHANG, 2003).

autores afirmam que, com as medidas neoliberais, o Brasil viu “uma perda do poder do país sobre o cenário internacional” (CERVO; BUENO, 2015, p. 526).

É desse cenário de esgotamento do modelo multilateral e de recuo para as relações hemisféricas que Luis Inácio Lula da Silva assume o seu mandato, em 2003.

4 OS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016)

Lula assume o governo em 2003, sem uma ruptura institucional grande. Sua fácil eleição pareceu confirmar uma espécie de pacto de continuidade com o governo de FHC (VISENTINI, 2005a). Entretanto, a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) não fora o suficiente para lhe garantir uma base forte o suficiente para governar, exigindo que Lula promovesse políticas de coalizão com sua oposição e deixasse enfraquecida sua base aliada. De forma parecida, o segundo mandato de Dilma (2014-2016) também se encontrou nesse cenário de crise institucional, muito embora a reação dos dois ex-presidentes tenha se dado de formas opostas.

Tanto Lula quanto Dilma atuaram no Sistema Internacional projetando o Brasil como um importante ator, sendo na esfera hemisférica ou em órgãos multilaterais. Aqui se desenvolveu grupos estratégicos como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e a Unasul (União das Nações Sul-Americanas). Através do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e de participação ativa, os dois governos petistas apresentaram o Brasil como uma potência emergente com liderança regional, financiando e atuando diretamente com os governos latinos, fornecendo auxílio na situação humanitária haitiana, mediando o Contencioso Andino de 2008, entre outras ações (CERVO; BUENO, 2015; FONSECA, 2011; PAGLIARI, 2009; PECEQUILO, 2008; MARIANO, 2015; VISENTINI, 2005a; 2015b; 2013).

4.1 Os Governos Lula (2003-2010)

Luis Inácio Lula da Silva foi recebido por um certo retraimento pelo Sistema Internacional. Seus fortes discursos, além da publicação da sua “Carta ao Povo Brasileiro”¹³ fizeram com que se esperasse do presidente uma política externa fortemente ideologizada. Somado a isso, o cenário político na América Latina de forte “curva à esquerda”¹⁴ (PECEQUILO, 2008) faziam crer que o Brasil poderia se

13 A Carta ao Povo Brasileiro, de junho de 2002, pode ser lida no seguinte *link*: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>.

14 Cristina Pecequilo (2008) afirma que haviam dois modelos de esquerda na América Latina então: um modelo pragmático, encabeçado pelo Brasil e composto também pelo Chile e pelo Uruguai; e um

mostrar como um líder de um bloco com fortes tendências socialistas no cenário internacional, além de um presidente com pouca capacidade de manejo político (VISENTINI, 2013). O que se encontrou, entretanto, foi um presidente com visão de longo prazo e com uma política externa com forte teor tático e técnico, acompanhando as tendências apresentadas no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso. A necessidade de Lula de compor uma equipe com membros de diferentes partidos políticos para angariar uma coalizão que lhe daria governabilidade também amenizou os ânimos das potências centrais, que viram uma centralização do político brasileiro (PECEQUILO, 2008).

Visentini (2005a; 2005b; 2013) conceitua a política externa de Lula como uma PEB com agenda afirmativa, em que o Brasil conseguiu se colocar novamente como um importante ator no Sistema Internacional. Nessa visão do autor, pode-se dividir a atuação externa do país no período em três diferentes esferas: (i) uma diplomacia econômica, realista; (ii) uma diplomacia política, de resistência; e (iii) uma política social, propositiva. Essa política foi continuada ao longo de todo o seu período de governo, mostrando-se uma leitura coerente com a realidade internacional do período, qual pode ser caracterizado por mudanças concretas — o fortalecimento de países emergentes, uma crescente queda da hegemonia norte-americana, novos modelos de integração e um apaziguamento da propagação de ideais neoliberais (CERVO; BUENO, 2015).

A **diplomacia econômica** brasileira manteve a relação e o contato com as economias centrais da Nova Divisão Internacional do Trabalho, buscando cada vez mais cooperações de tecnologia e negociações da dívida externa. Simultaneamente, o Brasil se apresentou como um representante dos emergentes, atuando em fóruns multilaterais em defesa de melhores condições de competitividade internacional (VISENTINI, 2013; CERVO; BUENO, 2015). Já na Conferência da OMC, em 2003, a diplomacia brasileira tomou como princípio que caso as demandas de economias emergentes não fossem atendidas, as negociações seriam dificultadas ou até mesmo paralisadas.

Essa tendência de acompanhamento das demandas das economias emergentes só faria sentido se acompanhada por políticas econômicas de incentivo à produção e de distribuição de renda, democratizando não só o mercado internacional como também o doméstico. Lula promove, então, medidas de combate à pobreza e à fome e propõe políticas econômicas realistas, com uma “pitada de moral” (CERVO; BUENO, 2015, p. 528). Internacionalmente, um grande avanço propagado pelo Brasil foi a criação do G-20 comercial — um bloco de economias emergentes com demandas de liberalização do mercado agrícola para aumentar sua pauta de exportação (criado já na Conferência de Cancun da OMC, em 2003).

modelo de forte oposição ao *status quo*, encabeçado pela Venezuela e composto também por Bolívia e Equador.

Também é válido citar a internacionalização das empresas brasileiras no período. Por meio de programas de incentivo federais, empresas brasileiras aumentaram sua pauta de exportação e começaram atuações em solo estrangeiro. Destacam-se aqui as grandes empreiteiras do país, além da gigante PETROBRÁS, qual fora tema de grande discussão nos governos PT (VISENTINI, 2013; PECEQUILO, 2008).

A diplomacia econômica de Lula, então, está pautada em um “paradigma logístico”, onde o Estado planeja economicamente o desenvolvimento da nação e assume um papel maior do que apenas prestador de serviços. Combatendo as desigualdades internas e externas, essas políticas econômicas servem como pilar para o desenvolvimento de uma agenda afirmativa e de reconhecimento como potência emergente (VISENTINI, 2013).

Já a **diplomacia política** pode ser muito bem definida pela busca de um protagonismo do Brasil de Lula nas Relações Internacionais, indo além das tentativas de Cardoso. A “diplomacia ativa e afirmativa” propagada no período levou o país a se inserir multilateralmente e regionalmente em diversos órgãos, assumindo a liderança regional e atuando como um importante ator nas Nações Unidas. O fenômeno que Amado Cervo chamou de “multilateralismo da reciprocidade” foi visualizado em todos os âmbitos da atuação do Itamaraty no período, da busca do livre comércio de verdade até no reconhecimento da atuação brasileira enquanto potência. Esse seria uma das principais sustentações para a demanda de ser reconhecido como um possível candidato ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (VISENTINI, 2013; PECEQUILO, 2008).

Nos órgãos multilaterais, o Brasil interpôs-se nos mais variados tópicos e temáticas. Além do Conselho de Segurança, do G-8 e do G-20 previamente mencionados, o país assumiu a liderança nas causas ambientais, participando ativamente do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e defendendo o uso de “Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas”, que prezam pela mitigação da mudança climática, mas sem ignorar as obrigações dos países desenvolvidos (LAGO, 2007). Como grande ganho político no período, em 2007, na XIII Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, o Brasil e o bloco dos países emergentes conseguiu que um protocolo de intenções fosse assinado pelos países europeus e norte americanos. Em outros campos, como de saúde e direitos humanos, o Estado brasileiro também se colocou como protagonista nas questões, tendo as ações internas de Lula sendo reconhecidas como modelos de diminuição da desigualdade social (tais como o Programa Fome Zero, o Minha Casa, Minha Vida e o Bolsa Família) (CERVO; BUENO, 2015).

Regionalmente, como já afirmado, o Brasil colocou-se como protagonista. Bilateralmente desenvolveu parcerias com várias nações, fazendo Investimentos Estrangeiros Diretos na Argentina e ajudando a Venezuela no seu momento de

crise, quando a oposição organizou uma greve geral de quase dois meses contra o presidente Hugo Cháves. Em relação à Venezuela, ainda criou o Grupo de Países Amigos da Venezuela, causando críticas do governo estadunidense e da oposição venezuelana (VISENTINI, 2013). Seguindo os passos de FHC, Lula fortaleceu o Mercosul, participando ativamente do FOCEM (O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul) e de outras estâncias, julgando que ter a sua região forte era necessário para poder ter mais poder de barganha em negociações com outros grupos políticos, tais como a Alca ou a União Europeia.

Além disso, também no período de Lula fortaleceu-se a IIRSA e criou-se a Unasul. A IIRSA apresentou-se como uma materialização das propostas de criação de infraestrutura material com os vizinhos e parceiros sul-americanos, pela qual o Brasil conseguiu superar divergências ideológicas e fortalecer a região. Também através da IIRSA o governo conseguiu internacionalizar suas empresas, com o auxílio de fomentos do BNDES (CERVO; BUENO, 2015; VISENTINI, 2013). Já a Unasul, desenvolvimento direto da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), foi um instrumento pelo qual o Itamaraty viu-se capaz de angariar apoio para seu papel de potência regional e liderança sul-americana, podendo custear projetos e fortalecer um projeto de segurança regional.

No âmbito Sul-Sul, o Brasil também realizou grande avanços comparado com o período anterior. Os BRICS (desenvolvimento direto do IBAS, o fórum de diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul) são o mais forte desenvolvimento dessa tendência, muito embora o Brasil ainda tenha se colocado como parceiro da SAARC (cooperação do Sul da Ásia) e Lula tenha feito mais viagens do que qualquer presidente brasileiro à África e ao Oriente Médio, estreitando as relações do Brasil com os países terceiro mundistas (VISENTINI, 2013; CERVO; BUENO, 2015).

A **diplomacia social** de Lula, por fim, veio de encontro com as bases de sua política doméstica e externa. Ao promover uma diminuição das desigualdades sociais, o MRE viu-se coerentemente defendendo uma forma de globalização simétrica no Sistema Internacional, com maior competitividade e igualdade entre nações, ao mesmo tempo que lidava com a pobreza e a fome no cenário doméstico. O maior símbolo dessa diplomacia seria a causa de Direitos Humanos e o programa de Fome Zero alavancado logo no início de seu governo, sendo reconhecido internacionalmente como um modelo de redução de desigualdade (PECEQUILO, 2008; VISENTINI, 2005b).

Diferentemente de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva fortaleceu o Itamaraty como forma de aumentar a projeção internacional brasileira. Devolveu a autonomia anterior que o Ministério detinha e, no nome de Celso Amorim, seu Ministro de Relações Exteriores durante todo seus dois mandatos, confiou grande parte da pauta de Relações Exteriores ao MRE. Essa sua política corrobora a visão acima mencionada de que a política externa afirmativa de Lula interpunha-se

como uma política tática e técnica, visualizando o longo prazo de atuações da PEB (VISENTINI, 2005a; VISENTINI, 2015; FONSECA, 2011).

Em suma, pode-se afirmar que o governo de Lula fora o mais bem sucedido em dar ao Brasil algum tipo de reconhecimento internacional. Embora sua relação com o hemisfério Sul tenha de certa forma sido continuidade das políticas do final do mandato de FHC e sua relação com o Mercosul seja o desenvolvimento direto dos feitos do ex Presidente Cardoso, Lula foi muito mais além no que se refere à Política Internacional. Sua atuação em fóruns internacionais, a liderança obtida na América Latina e o protagonismo alcançado em causas como as ambientais e de direitos humanos trouxeram um reconhecimento jamais igualado na Política Externa Brasileira. Com o término do seu mandato, Luis Inácio Lula da Silva deu fim ao período que Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015) chamaram de auge da inserção internacional brasileira no Século XXI, dando início ao mandato de Dilma Rousseff e ao declínio da Política Externa Brasileira.

4.2 Os GOVERNOS DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

Da mesma forma que no primeiro mandato de Lula, Dilma Rousseff encontrou dificuldades domésticas quando tomou posse em 2011. Enquanto que a Presidenta assumiu como um processo de continuidade do governo Lula, indicada pelo próprio, a radicalização do discurso político no Brasil, a organização da oposição e a diferente personalidade e atuação política de Dilma Rousseff ocasionaram conflitos que dificultaram e até mesmo impediram sua governabilidade (VISENTINI, 2013).

De forma geral, Dilma prosseguiu com o modelo de política externa de Lula, embora, segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015) não tenha tido a mesma empolgação que o presidente petista tivera. Ainda mais, os autores argumentam que a Presidenta tivera um estilo de governar sem diálogo que distanciou o Estado da sociedade e trouxe consequências negativas à atuação do MRE. Essa falta de diálogo, somado à falta de inovação política relativa a assuntos externos, trouxera deméritos para o Brasil no Sistema Internacional, fazendo com que rapidamente a nação perdesse o prestígio conseguido por Luis Inácio nos anos anteriores. A relação desgastada com a sociedade teria complicado a sua diplomacia social e econômica, fazendo com que a falta de comunicação com a sociedade (e os baixos níveis de aprovação das classes médias com o governo de Dilma) impedisse a política de internacionalização de empresas nacionais e de contínua diminuição das desigualdades sociais e econômicas internas — o que, segundo os autores, também impossibilita seu protagonismo na pauta econômica internacional.

Não foram só fatores domésticos que causaram esse declínio do prestígio internacional brasileiro. Em meados de 2010, enxergou-se no Sistema Internacional

um declínio repentino da atuação dos Estados em fóruns multilaterais, incentivando em muitas áreas a cooperação regional ou mesmo bilateral (CERVO; BUENO, 2015). Essa mudança de orientação do sistema teria ocorrido como desenvolvimento do aumento do poder dos países emergentes e em desenvolvimento no Sistema Internacional, quais agora detêm influência para trazer suas demandas às pautas de discussão internacional. Esses Estados teriam causado o retraimento de países desenvolvidos do fóruns internacionais devido aos altos custos de se negociar multilateralmente, onde a organização do eixo Sul-Sul fortalecia as exigências dos Estados sulistas. Portanto, a PEB de Dilma via-se em um cenário diferente daquele que Lula encarou no início de seu mandato, onde o multilateralismo aparecia como uma das mais proveitosas formas de negociação internacional (PECEQUILO, 2008; MARIANO, 2015).

Nesse cenário de aumento do regionalismo e do bilateralismo, argumenta-se que a política externa de Dilma enfrentará percalços. A relação com os Estados Unidos fora dificultada pelas projeções constantes do Brasil enquanto potência emergente, interferindo-se em questões que, segundo a Secretaria de Estado norte-americana, são de primazia estadunidense — tais como o Oriente Médio e a América Central (CERVO; BUENO, 2015). Como forma de contrabalancear essas dificuldades, as crescentes relações Brasil-China tem compensado esses contratempos com os EUA, inclusive com a nação asiática ultrapassando a norte-americana como maior parceiro comercial brasileiro. Já as relações bilaterais com a Argentina viram-se em um arrefecimento, diminuindo o potencial de internacionalização das empresas brasileiras.

Já os BRICS, um dos mais avançados grupos políticos em que a PEB do governo Dilma se encontrava, ainda se encontrava com dificuldades para se tornar a promessa para o futuro que se esperava no início de seu projeto. Por mais que se interponha como um dos únicos grupos com potencial de negociação com grupos como o G7 (grupo político composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) e tenha tido avanços institucionais durante os mandatos da presidenta, o BRICS ainda não havia se tornado capaz de compensar a perda de capital político que Dilma teve com o declínio do prestígio internacional (CERVO; BUENO, 2015).

Já a integração regional durante o primeiro mandato de Rousseff encontrava-se com potencial de expansão. Contudo, não só na América Latina mas no mundo todo (com exceção do Sudeste Asiático), a segunda década do Século XXI apresentou dificuldades nos processos de integração. Não só a União Europeia quanto o próprio Mercosul enfrentou entraves para o fortalecimento de iniciativas capazes de desvencilhar a queda do multilateralismo. Portanto, muito embora a presidenta teve intenções de tratar a América como um espaço fundamental na Política Externa Brasileira, realizando suas primeiras viagens aos vizinhos latinos

e estreitando laços com as nações sul-americanas (VISENTINI, 2013), a lenta integração que se construiu nesse período apresentou-se como uma dificuldade para o Itamaraty (CERVO; BUENO, 2015).

Essas conjunções de choques externos, somado às dificuldades domésticas vivenciada por Dilma, dificultaram a continuidade da Política Externa impressa pelo governo Lula. De forma geral, sua política tentara perpetuar a PEB do governo do ex presidente: incentivou a integração regional pelo Mercosul e Unasul além de estreitar as relações bilaterais com os vizinhos latinos; fortaleceu o BRICS enquanto uma possível forma de autonomia internacional para o Brasil, chocando de frente com o *status quo* das Grandes Potências; continuou a sua projeção enquanto potência emergente, com relações constante com a África e o Oriente Médio, além da América Central e o apaziguamento da crise experienciada pela Venezuela; e, no âmbito multilateral, continuou fortalecendo ideias progressistas em discussões ambientais e de Direitos Humanos. Diferentes interpretações surgem para explicar como que sua situação veio a se tornar tão insustentável, marcadamente a ideia de falta de diálogo entre os diversos segmentos da sociedade brasileira, aqui nesse artigo representado por Amado Cervo e Antônio Carlos Lessa (2014), e a aqui representada por Reis da Silva e Svartman (2016) de que o que houvera com Dilma fora uma reação conservadora às políticas progressistas levantadas pelo Partidos dos Trabalhadores desde o primeiro mandato de Lula. Já no período do seu impedimento, o cenário sul-americano encarava uma realidade parecida com a apresentada agora no Brasil: uma guinada conservadora, com eleições na Argentina, Paraguai e parlamentares na Venezuela; e, no cenário internacional, via-se uma proposta crescente das grandes potências de desmontar a cooperação Sul-Sul devido ao seu grande potencial de alterar a estrutura do Sistema Internacional.

Indiferentemente das motivações, o *impeachment* de Dilma Rousseff se apresentou como uma quebra do modelo afirmativo de Política Externa de Lula e, de certa forma, de Fernando Henrique Cardoso. Mais do que isso, também se mostrou como uma plataforma, na América Latina, para uma mudança na balança de poderes. Conforme colocado por Reis da Silva e Svartman (2016):

A deposição do governo Dilma Rousseff fragiliza a consolidação da democracia no Brasil e na região, uma vez que, em nome do combate à corrupção, atores fortemente associados a essas práticas utilizaram um recurso contábil para mover um processo de impeachment contra uma administração que adotou medidas concretas para coibir a corrupção. Entre estes atores não se observa iniciativas no sentido de propor reformas no sistema político, eleitoral ou mesmo de governança de empresas públicas ou privadas que resultem em avanços institucionais. O impeachment pode se mostrar, enfim, como forma de contornar resultados eleitorais e de bloquear avanços institucionais

numa região que convive com a democracia há apenas uma geração (SILVA; SVARTMAN, 2016, p. 11-12).

5 O GOVERNO TEMER

Como colocado anteriormente, devido ao caráter recente e prematuro do governo, a análise não pode ser traçada tão detalhada e profundamente quanto nos períodos anteriores. O que não impede, em contrapartida, que se trace as diretrizes principais da política conduzida pelo então Ministro José Serra e pelo atual Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Filho. Cabe ressaltar o fato de que nenhum dos dois é diplomata de carreira, mas políticos, o que vai na direção contrária da distinção tradicional entre a burocracia do MRE e os políticos profissionais (PEDROSO, 2012).

Uma vez que a política externa é profundamente influenciada pela política doméstica (PUTNAM, 2010), é impossível não mencionar o questionamento acerca da legitimidade do governo, que assume através de uma ruptura institucional agressiva¹⁵, a profunda bipolaridade política¹⁶, a instabilidade social, o recrudescimento do uso da força militar contra civis¹⁷ e a adoção de medidas econômicas anti-populares¹⁸ como elementos-chave que compõem o quadro de instabilidade doméstica, que reflete negativamente na inserção brasileira no cenário mundial. A ascensão de Temer e de seu quadro burocrático simboliza o questionamento e o rompimento com as políticas empregadas nos governos anteriores do PT, consideradas ideológicas e partidárias pelos primeiros, como se pode inferir pela primeira diretriz da “Nova Política Externa Brasileira”:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016, p.1).

Dessa forma, pode-se constatar que há um câmbio de forças políticas e o fortalecimento da posição das classes conservadoras, neoliberais e rentistas contra

15 Desde a carta divulgada por Temer à ex-Presidente Dilma Rousseff, em que expõe suas críticas profissionais e pessoais ao governo, o então vice-presidente passa a trabalhar pelo impeachment (REIS DA SILVA; SVARTMAN, 2016, p. 7), segundo a visão dos autores adotados.

16 Ver mais em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=204736>.

17 Ver mais em: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/10/24/protesto-contratemer-termina-com-repressao-da-policia-militar/>.

18 Ver mais: <http://diplomatie.org.br/o-governo-temer-na-economia-conjuntura-estrutura-e-fracasso/>.

o projeto de desenvolvimento econômico e social que vinha sendo orquestrado durante a política externa ativa desde Lula (REIS DA SILVA; SVARTMAN, 2016).

Nesse sentido, pode-se verificar o esgotamento do projeto *autonomista* e o delineamento de uma nova política, mais alinhada aos interesses estadunidenses e dos grandes centros de poder. Para Lucas Rezende (2016, p.1), a “principal metamorfose é a suposta desideologização da PEB e o redirecionamento das relações internacionais do eixo Sul-Sul para o Norte-Sul, em um retorno à tradição americanista de nossa política externa”. Portanto, haveria uma ruptura acentuada do Governo Dilma para o Governo Temer, que se verifica, em termos comerciais, na preferência pelo comércio bilateral em detrimento dos fóruns multilaterais, no livre-comércio e no incremento comercial com parceiros centrais, tais como os Estados Unidos e o Japão. (NUNES; RODRIGUEZ, 2017). No âmbito regional, o processo de integração por meio da UNASUL e da IIRSA foram substituídos por reuniões bilaterais e pela busca da exclusão da Venezuela do Mercosul. No campo extrarregional, o governo manteve discrição nos fóruns multilaterais, e visou progredir nas negociações do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. (NUNES; RODRIGUEZ, 2017).

A posição de caráter regional do Brasil está colocada na sétima diretriz do Governo Temer-Serra:

Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México (FUNAG, 2016, p.1).

E ela se verifica na realidade através das primeiras ações de José Serra como Ministro das Relações Exteriores. Primeiro, é criado o Mecanismo de Cooperação Brasil-Argentina. Em seguida, em resposta ao artigo publicado pelo Financial Times, que afirmava que existia rivalidade entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, com maior vantagem competitividade ao segundo (FINANCIAL TIMES, 2016), o Ministro declarou que, dado os diferentes tempos históricos dos dois blocos – Mercosul se constituiu em 1994, enquanto a Aliança do Pacífico em 2012 –, e seus diferentes objetivos, pode-se constatar diferenças, no entanto nenhuma que subordine o Mercosul ao segundo plano do comércio da América do Sul¹⁹. Para

19 Nota à Imprensa n. 194. Ver disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/PT-BR/notas-a-im-prensa/14105-resposta-doministro-jose-serra-ao-jornal-financial-times-a-proposito-de-artigo-so>

Nunes e Rodriguez (2017), essas iniciativas se inserem dentro da estratégia brasileira de isolar a Venezuela, que atualmente vive uma crise política e erosão de um governo de esquerda que cada vez mais perde apoio popular.

Em setembro de 2016, os quatro países fundadores do Mercosul – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – aprovaram a “Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela”. Em síntese, a Declaração estabeleceu que a Venezuela não poderia assumir a presidência do bloco, que passaria a ser ocupada por uma coordenação conjunta entre os quatro países. Além disso, o país seria suspenso do bloco em dezembro caso não “cumprisse suas obrigações” em relação ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (1991), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul (2005) e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (2002). O que de fato ocorreu, no dia 1º de dezembro, a Venezuela foi suspensa do Mercosul. Logo após, José Serra participou de reunião Extraordinária do Conselho do Mercosul, juntamente com os ministros da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. O objetivo do encontro foi tratar da liberalização do comércio intrabloco, da negociação de um protocolo para a cooperação e facilitação de investimentos, da revisão do protocolo de contratações públicas e da dinamização das negociações extrarregionais. Além disso, a Argentina assumiu a presidência Pro Tempore do Mercosul para o primeiro semestre de 2017 (NUNES; RODRIGUEZ, 2017).

Além disso, em novembro do mesmo ano, percebe-se o esforço de fazer com que o acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia seja assinado. De 21 a 23 de novembro, José Serra realizou uma visita à Espanha, onde voltou a abordar o tema do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia. No dia 7 de dezembro, Serra reuniu-se com o secretário de Estado de Comércio Internacional e presidente do Conselho de Comércio do Reino Unido, Liam Fox, com o objetivo de repassar temas econômicos, comerciais e financeiros da agenda bilateral. No mesmo dia, foi realizada em Davos uma reunião entre os países da Associação Europeia de Livre Comércio – EFTA (integrada por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça) – e o Mercosul, com o objetivo de negociar o acordo de livre comércio (NUNES; RODRIGUEZ, 2017).

Dessa forma, pode-se perceber que o Governo Temer, um governo transitório que assume após o impedimento da Presidente Dilma Rousseff, segue diretrizes muito distintas daquelas que haviam sido empregadas pelos governos anteriores, com foco em desenvolvimento e autonomia. O caráter fundamentalmente comercial e econômico da nova diplomacia é marcante, assim como a tentativa de aproximação com a União Europeia e países do Norte. Além da estratégia de isolar

a Venezuela através do Mercosul. Como visto anteriormente, durante os governos Lula e Dilma, houve o implemento de uma série de iniciativas a fim de diversificar as relações internacionais do Brasil e fortalecer os fóruns multilaterais, que não se mantém após o impedimento. Em realidade, o que acontece é a tendência contrária: a valorização do bilateralismo em detrimento do multilateralismo, liberalismo em detrimento do desenvolvimentismo e foco nas relações Norte-Sul em detrimento das Sul-Sul.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consonância com o que foi apresentado, pode-se inferir que a PEB possui valores históricos que se apresentam independentemente da orientação do governo. Levando-se em consideração que seus elementos norteadores se centram principalmente sob três grandes diretrizes: orientação pacifista, a orientação jurídicista e a orientação pragmática e que a atividade dos diplomatas no MRE possui maior autonomia dentro do quadro institucional-burocrático, conclui-se que a Política Externa brasileira é, por natureza, uma política de Estado que, em seus elementos-chave, não muda conforme a troca de governo.

No entanto, seria errôneo e ingênuo pensá-la como uma política historicamente homogênea e linear. A partir dos câmbios de governo, os elementos estruturais e de longo prazo permanecem; ao passo que, os elementos conjunturais, diretamente vinculados aos interesses e comportamentos dos grupos no poder, variam. Através da análise do período FHC-Lula-Dilma-Temer, evidenciaram-se os elementos de conjuntura, específicos de cada governo. Mesmo seguindo a mesma diretriz, as gestões imprimiram marcas próprias na PEB, umas mais sutis, outras mais violentas - verdadeiras rupturas. Se em FHC houve retraimento ou moderação dos fóruns multilaterais, por exemplo, em Lula-Dilma houve contínuos esforços para fortalecê-los. Tendência que ainda se retrai novamente em Temer, quando há o retorno da tendência ao diálogo bilateral. Além disso, em relação à cadeira permanente no Conselho de Segurança, enquanto para FHC o Brasil era candidato não-insistente à cadeira, para Lula esse assunto era prioridade. Da mesma forma, mas invertendo os papéis, a relação com os Estados Unidos era essencial para Cardoso, que a entendia como cooperativa, direta e bilateral; enquanto para Lula também era importante, mas não considerada essencial, com várias áreas de desacordo, inclusive, e ênfase na política multilateral para tratar de questões relativas aos Estados Unidos. Depois, com Dilma a relação pragmática se manteve e, agora, com Michel Temer, o alinhamento é automático, uma vez que este busca o estreitamento das relações brasileiras com os grandes centros econômicos e políticos mundiais.

Evidentemente, há de se considerar que cada governo assume sob pressões

sociais, panorama políticos e econômicos extremamente diferenciados, o que influi sensivelmente nas capacidades de formulação e execução da política externa, uma vez que o cenário doméstico influencia o externo e vice-e-versa. O que se percebe nesse momento é a quebra do modelo de inserção internacional do Brasil que se ensaiou em FHC e efetivamente se consolidou em Lula e Dilma, pois embora o primeiro tenha sido um governo declaradamente de políticas econômicas liberais e, em comparação com os governos seguintes, menos ativista à questões relacionadas ao terceiro-mundismo, multilateralismo, entre outros temas; ainda sim, a mudança de postura não é diametralmente oposta a ponto de se configurar como uma ruptura. No entanto, desde a ascensão de Michel Temer, a política externa vem apresentando uma tendência incomum ao seu tradicionalismo, que se percebe imediatamente apenas pela escolha de seus Ministros, políticos e não diplomatas de carreira. Dessa forma, percebe-se que o governo transitório se configura como um ponto de inflexão e ruptura da política externa que vinha sendo estabelecida desde Cardoso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIANDA, James. **Discuss Polarity in International Relation**. 2014. 15 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de History Of International Relations, Kenyatta University, Nairóbi, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 5ª ed.rev.ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CERVO, Amado L. Relações Internacionais do Brasil, em: CERVO, Amado L. (org.). **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: EDUNB, 1994, 359 p.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Intermacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, jul./dez. 2014.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. Porto Alegre: **Conjuntura Austral**, v.5, n.24, jun.-jul. 2014

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Rev. Brasileira de Política Internacional** [online]. 2008, vol.51, n.2, pp.80-97. ISSN 1983-3121.Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200006>>.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FILHO, Synesio Sampaio Goes. **As Fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013. 139 p.

FINANCIAL TIMES. **Trade Pacts: Latin America's New Faultline**. 2016. Disponível em:<www.ft.com/cms/s/3/8791458a-1eac-11e6-b286-cddde55cal122.html>. Acesso em:

02 fev. 2018.

FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: o paradoxo da mudança na continuidade? Em: **Revista Relações Internacionais**, n. 29, Lisboa: 2011.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo**. Rio de Janeiro, Livraria José Olimpio Editora, 1955a, 2v.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 336 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/20174406/Cronologia_das_relacoes_internacionais_do_Brasil>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. **Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920**. Brasília: Editora UNB, 2006. 671 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/20171685/Entre_America_e_Europa_a_politica_externa_brasileira_na_decada_de_1920>. Acesso em: 02 jul. 2017.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Estocolmo, **Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências Ambientais das Nações Unidas** / André Aranha Corrêa do Lago. – Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 29-41, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41nspe/a03v41nspe.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009. Acesso em: 05 de agosto de 2017.

PECEQUILO, Cristina S. A Política Externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. Bra. Polít. Int.** 51 (2): 136-153 [2008].

PEDROSO, Carolina Silva. A burocracia weberiana e a estrutura diplomática brasileira. **Revista Sociologia Jurídica**, n. 15, p.1-2, jul. 2012. Disponível em: <<https://sociologiajuridicadotnet.wordpress.com/512-2/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

REZENDE, Lucas Pereira. O Dissenso de Washington e a política externa de Temer e Serra. **Carta Capital**, 08 de setembro, 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-dissenso-de-washington-e-a-politica-externa-de-temer-e-serra>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

MARIANO, MP. A diplomacia e a continuidade na política externa brasileira. In: **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, pp. 15-36.

MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores** – Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de>>

transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em: 02 fev. 2018.

NYE, Joseph. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. Nova York. Public Affairs, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2010.

REIS DA SILVA, André L. Interdependência, Segurança e Desenvolvimento: A Política Externa do Governo Castelo Branco (1964-1967). Em: REIS DA SILVA, André L.; SVARTMAN, Eduardo M. **Política Externa Brasileira Durante o Regime Militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá, 2014.

REIS DA SILVA, André L. SVARTMAN, Eduardo M. Castigo Sem Crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n.35, 2016.

RODRIGUEZ, Vitória Gonzalez; NUNES, Raul Cavedon. A Política Externa Brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica. **Boletim de Conjuntura Nerint**, Porto Alegre, v. 1, n. 4, p.1-9, jan. 2017. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2017/03/POR-Nunes-Rodriguez.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SIMÕES, Gustavo de F. Política Externa do Governo Castello Branco (1964-1967) para o Continente Americano. Curitiba: **Revista Unicuritiba**, nov. 2010. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/viewFile/248/221>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SHARE, Donald e MAINWARING, Scott. Transições pela transação: a democratização no Brasil e na Espanha, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 29, nº 2, 1986, pp. 207-235.

SVARTMAN, Eduardo M.; REIS DA SILVA, André L. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v.7, n.35, p.4-14, abri/mar. 2016.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, F. Marcelo. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. Tempo Social, São Paulo: **Rev. De Sociologia da USP**. Vol. 15. Nov. 2003 (2004).

VISENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 20, n.1, p.134-154, 1999.

_____. EDITORIAL: TERCEIRO MUNDO OU SUL GLOBAL? **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p.7-8, dez. 2015.

_____. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, vol. 5, n.2, jul./dez. 2005a, p. 381-397.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2005b.

_____. **A projeção internacional do Brasil (1930-2012): diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ABSTRACT

The present work aims at analyzing how the Brazilian Foreign Policy developed in the 21st Century, examining the period that starts from the first rule of former president Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) until the impeachment of the President Dilma Rousseff (2016). Nevertheless, it aims at verifying which subjects were discontinued and which ones have been kept constant from government to government, and even which of these topics were continuous not only in the 21st Century, but even before this period. This way, the reader will be able to have in perspective how the Brazilian participation enrolled in the more diverse international scenarios, breaking myths and common senses that are usual in the public narrative about the Brazilian government of recent years.

KEY WORDS: Brazil; Foreign Policy; Ruptures; Continuities.

OS BRICS AINDA SÃO UMA PROMESSA PARA O FUTURO?

Álisson Rodrigues

Isabela Souza Julio

Geórgia Gomes¹

RESUMO

O presente artigo busca analisar quais os possíveis efeitos da presente conjuntura internacional na atuação dos BRICS, buscando também compreender como tais países emergiram no sistema internacional deixando de ser coadjuvantes, passando a atores fundamentais do sistema internacional. O enfoque de trabalho está na seguinte questão: será que esse grupo ainda guarda alternativas para o futuro? Ademais, o foco em Brasil é notável, na medida em que o artigo se situa em um projeto mais amplo sobre a ressignificação de conceito sobre o Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: BRICS; Brasil; Emergentes; Expectativas.

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto internacional marcado pelo dinamismo e pela emergência de novos atores, um grupo de países em desenvolvimento com ambições globais criou um mecanismo político-diplomático capaz de dar voz às suas demandas. Os BRICS, de simples termo elaborado por um economista para designar países em desenvolvimento de caráter promissor, passaram a exercer um protagonismo crescente nas negociações internacionais – cenário em que países emergentes são frequentemente negligenciados.

A segunda seção do presente artigo visa esclarecer qual a origem do agrupamento BRICS, bem como enumerar os principais fatores que tornaram a reunião de países aparentemente tão heterogêneos possível e propiciaram o seu crescente protagonismo no sistema internacional. Posteriormente, há o estudo dos determinantes específicos que levaram Brasil, Rússia, Índia e China – e, posteriormente, África do Sul – a fazerem parte do grupo e das possíveis vantagens decorrentes de sua condição de Estados-Membros dos BRICS.

¹ Estudantes de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A terceira seção, por sua vez, tem enfoque na atuação do grupo – da formação de uma agenda conjunta a um processo de institucionalização de caráter progressivo; a quarta seção busca identificar quais as expectativas dos BRICS quanto a possíveis resultados do agrupamento e ações futuras. A quinta e última seção propõe-se a sintetizar o processo pelo qual passaram os BRICS, analisando a sua eficácia e solidez.

2 ORIGEM E FORMAÇÃO DOS BRICS

Os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) surgiram como um termo criado, em 2001, pelo economista-chefe do grupo financeiro Goldman Sachs, Jim O'Neill, para caracterizar determinados países em desenvolvimento com características comuns de rápido crescimento econômico, vasto território e grande população, os quais teriam papel-chave no processo de transformação da ordem econômica mundial (STUENKEL, 2015). Associou esses países por seu alto potencial de crescimento econômico, não prevendo que o agrupamento viria a se tornar um mecanismo político-diplomático (FUNAG, 2013).

O contexto do início do século XXI foi marcado pelo início da contestação da hegemonia dos Estados Unidos, com as guerras no Iraque e Afeganistão dando espaço para dúvida quanto à continuidade da postura de liderança norte-americana. O cunho do termo BRICs, portanto, gerou grande expectativa em meio ao caótico contexto internacional.

Os BRICs, mesmo com sua marcada heterogeneidade e dispersão geográfica, tinham mais pontos em comum do que peculiaridades econômicas; todos possuíam ambições globais – de inclusão dos países emergentes. Mesmo tendo maior relevância do que vários membros do G8 – fórum que reúne as maiores economias globais – China e Índia não eram admitidos no agrupamento; os países emergentes eram convidados, no máximo, como meros observadores do processo de negociação. Em 2003, foi criado o IBAS, Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, durante uma reunião do G8 para a qual esses países haviam sido convidados apenas de maneira “simbólica”. Não obstante, desde 2001, os RICs (Rússia, Índia e China) se reuniam para tratar sobre assuntos como terrorismo e migração. Mesmo que nunca tenham tido a visibilidade dos BRICs, esses grupos foram importantes na medida em que, ao explorarem suas semelhanças, passaram a representar a vontade crescente dos países emergentes de participarem dos debates globais (STUENKEL, 2015).

Em 2006, por iniciativa do Ministro de Relações Exteriores russo Sergey Lavrov, houve a primeira reunião, de caráter informal, entre os BRICs, na missão brasileira na ONU, em ocasião da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. O foco das discussões foi o crescente descontentamento quanto à postura do G8 e à falta de reformas nas instituições de Bretton Woods – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – que mantinham as mesmas cotas de voto do período pós-2ª

Guerra Mundial (STUENKEL, 2015). Na segunda metade do ano seguinte, teve início uma crise financeira sem precedentes nos países desenvolvidos, iniciada no sistema financeiro dos Estados Unidos; seus efeitos, contudo, foram significativamente menores nos países em desenvolvimento. Segundo CUI (2012), foi a crise internacional que levou os BRICs ao centro do cenário mundial, em um momento que parecia representar a confirmação da derrocada norte-americana e dos pólos tradicionais de poder frente ao crescimento das economias do emergentes.

Em maio de 2009, impulsionada pelo prestígio dos países emergentes, ocorreu a primeira reunião oficial dos BRICs, em Yekaterinburg, Rússia. Desde então, as reuniões acontecem anualmente em um dos países membros do grupo (CUI, 2012). Na primeira cúpula, foi produzida uma Declaração esclarecendo o posicionamento dos BRICs: **(i)** apoio à reforma das instituições financeiras internacionais e da ONU, **(ii)** apoio ao fim do protecionismo no comércio, **(iii)** incentivo ao desenvolvimento sustentável e **(iv)** ao fortalecimento da cooperação entre os BRICs nas áreas de energia, ciência e educação. Na ocasião, também ressaltaram a importância de fóruns mais inclusivos, como o G20, composto pelas 19 maiores economias do mundo e a União Europeia, o qual se mostrou essencial durante a crise financeira de 2008 (LUNA, 2014). Os BRICs, ao reunirem seus Ministros das Finanças em grupos separados nas reuniões do G20, ganharam importante poder na formação da agenda do fórum e foram capazes de coordenar seus posicionamentos. Não obstante, em 2010, foi efetuada a reforma do FMI – um dos maiores clamores do BRICs, a qual beneficia diretamente cada país membro do grupo (CASTRO, 2012).

Segundo Stuenkel (2015), foi a cooperação no meio financeiro que criou a confiança que permitiria que os laços entre os BRICs fossem expandidos aos campos de educação, ciência, tecnologia e defesa. A entrada da África do Sul em 2010 como membro convidado e, em 2011, como efetivo, possibilitou a diversificação da significância geopolítica do grupo e uma maior abrangência na sua área de influência (CASTRO, 2012).

2.1 BRASIL

Membro originário do grupo e expoente dos objetivos defendidos pelos BRICS, além de ser o foco do presente artigo, a inserção e evolução de Brasil dentro do grupo merece destaque. A entrada do Brasil nos BRICS fundamentou-se numa perspectiva de maior adequação às mudanças no cenário internacional e de crescente necessidade de dar-se voz aos países em desenvolvimento, o que inclui a reforma das principais instituições multilaterais, como ONU e OMC (VISENTINI, 2013). Mesmo não possuindo a numerosa população chinesa nem o exacerbado

arsenal russo, o Brasil é o país dotado de maior número de recursos ambientais e naturais do grupo, bem como é detentor um gigantesco mercado consumidor interno (PFEIFER, 2013). Ao aprofundar sua integração com a dinâmica global, a participação brasileira nos BRICS concedeu-lhe a oportunidade de explorar as suas verdadeiras potencialidades.

Apesar dos Estados Unidos permanecerem como o referencial primordial à atuação brasileira e seu mais expressivo parceiro bilateral, Brasília pode conseguir inúmeros benefícios ao participar de uma plataforma coletiva como os BRICS. A participação brasileira nos BRICS incrementa sua força relativa nos debates e negociações internacionais, melhora sua projeção externa e o coloca numa posição destacada, o que incentiva a expansão do seu papel como potência regional – atualmente restringido à América do Sul.

A política externa brasileira é caracterizada por demandar um processo de decisão mais democrático e que abranja os países emergentes nas organizações internacionais, o que, inclusive foi o fator que mobilizou o grupo BRICS nos seus primeiros anos de atuação (STUENKEL, 2015). Ademais, o Brasil, junto da Índia, é um dos países que apoia o acréscimo de novos membros permanentes ao Conselho de Segurança da ONU², uma unificação da agenda dos BRICS quanto ao tema sendo um cenário “dos sonhos” para o Brasil. China e Rússia, contudo, são membros permanentes do órgão e posicionam-se de maneira relutante quanto à reforma de um sistema que os favorece (CASTRO, 2012).

O Brasil pode, como membro ativo dos BRICS, reforçar suas relações bilaterais com os países emergentes participantes do agrupamento, principalmente nas áreas de interesse estratégico brasileiro. Em termos comerciais, desde 2001 a corrente de comércio entre o Brasil e os países de grupo aumentou cerca de dezesseis vezes. A pauta exportadora brasileira com os parceiros BRICS inclui carnes, óleos brutos de petróleo, soja, minérios de ferro, veículos para transporte de mercadorias e tratores (ITAMARATY, 2017). Há, em consonância, oportunidade de diversificação da pauta exportadora, a qual se baseia no acesso a novos mercados, produtos e tecnologias. Além disso, a maior integração nos campos de inovação e uso de tecnologias seria vantajosa não só no ramo industrial, mas também no atendimento às necessidades sociais e de infraestrutura dos países. Não obstante, poderia ser aprimorada a formação brasileira de capital humano com o crescente intercâmbio entre as universidades dos respectivos países e a mobilidade internacional de estudantes e pesquisadores (MOTA, 2013).

2 O Conselho de Segurança é o órgão que trata sobre as questões de paz e segurança na ONU, sendo tido como o fórum de maior relevância internacional por sua capacidade de tomar decisões obrigatórias. É composto por 10 membros de caráter rotativo, com mandato de 2 anos, e 5 de caráter permanente: Estados Unidos, França, Reino Unido, China e Rússia. Os membros permanentes possuem poder de veto relativo às decisões do Conselho, com o voto negativo de algum deles sendo capaz de bloquear uma decisão.

Segundo o discurso oficial brasileiro, os BRICS mostram-se como uma plataforma de diálogo entre países da grande influência. Sendo assim, o Brasil, mesmo em meio à instabilidade política e econômica que vive nos últimos anos, deve conservar seu status de país de grande influência e isso só será possível se o país mantenha sua política externa, independentemente de interesses externos que possam interferir no alcance dos interesses brasileiros, para si e para o mundo, em nome de uma ordem internacional mais justa e equilibrada (MRE, 2017).

2.2 FEDERAÇÃO RUSSA

O maior país em extensão do mundo, desde a Europa até a Ásia, uma das 10 maiores economias e uma das maiores produtoras e exportadoras de commodities energéticas, a Rússia também se destaca pelo seu polo de tecnologia de ponta, militar e civil. Seu grande poderio militar é aplicado especificamente em situações de crise internacional, como as crises ucraniana e síria.

Quando se pensa em Rússia no grupo dos BRICS, nota-se que o país tem buscado se aproximar do grupo para consolidar interesses internacionais e se apoiar em aliados extra regionais no seu processo de reformulação da agenda internacional (RUTLAND, 2018).

Assim como o Brasil, a Rússia precisa desenvolver melhor sua economia industrial. Hoje mais da metade do seu PIB é dependente da venda de hidrocarbonetos, o que coloca uma grande pressão na sua estabilidade econômica, pois esses são produtos com preços extremamente voláteis no mercado internacional e por isso, geram altos custos políticos para a sua reestruturação (RUTLAND, 2018).

A Rússia tem uma ligação regional muito forte com os países da ex-URSS, especialmente aqueles localizados na Ásia Central, fato que demonstra seus objetivos internacionais baseados nos interesses regionais. A iniciativa de criar os BRICS, logo em 2009, e reunir os países em desenvolvimento para poder reformular as agendas multilaterais e se recolocar nos processos importantes de decisão política, reflete o interesse russo em fortalecer sua posição internacional (KANAKIN, 2014). Assim, como relata o Embaixador Rubens Costa (2013), a aproximação com China e os demais países do BRICS reforça seu poder de discurso internacional, servindo como um veículo para o diálogo e para a cooperação, e a coloca em uma posição mais confortável para reafirmar seus posicionamentos contestadores ao sistema internacional, principalmente aqueles à respeito das crises na Ucrânia e Síria.

A Rússia está se voltando para fora e precisa de muitos fóruns para expressar o seu pensamento em termos de manutenção da paz, o Conselho de Segurança da ONU, a questão da Síria, questões que a colocam, em termos gerais, em posição delicada (POMERANZ, 2013, p.84).

Os objetivos da Rússia no BRICS também podem ser vistos sob a perspectiva estratégica, que se apoiam na esfera política, principalmente no fortalecimento da ONU e dos BRICS na ONU, com o objetivo de se contrapor à autoridade intervencionista dessa instituição (KANAKIN, 2014). Fortalecer o Novo Banco de Desenvolvimento e a reserva de moedas nacionais do BRICS também se configuram como meios de desenvolver a Rússia. Hoje, o mais importante na área socioeconômica para a Rússia é a troca de experiência e informações e a institucionalização do BRICS, o que proporciona um grande avanço estratégico de cooperação econômica. Maiores exemplos disto são a criação da associação energética do BRICS³ e as relações na área de comunicações, especialmente com o projeto multilateral GLONASS⁴ (KANAKIN, 2014)

2.3 ÍNDIA

Oitavo maior país do mundo e segundo mais populoso com 1.281.935 habitantes (aproximadamente 70% vivendo em áreas rurais), nos últimos anos a Índia vem se destacando entre os BRICS. Em 2015, o país cresceu mais do que a China, por exemplo e, segundo previsões do FMI, deve continuar com as maiores taxas de crescimento dentre os BRICS nos próximos anos. No entanto, apesar das altas taxas de crescimento, a superpopulação, degradação ambiental e a pobreza continuam a assolar o país, além da sociedade indiana ser altamente segmentada e a distribuição da renda extremamente desigual. Esses fatores somados acabam por contribuir para que a abundante mão-de-obra não-qualificada do país seja extremamente barata (CIA, 2017; TREVISA, 2016).

O crescimento indiano tem suas raízes na década de 1990, quando uma série de reformas foram realizadas no país no sentido de maior liberalização econômica e de estímulo ao setor privado. Somado a isso, o fato da Índia ainda ter sua economia altamente baseada na agropecuária faz com que o crescimento da indústria e, principalmente, do setor de serviços, eleve a produtividade por conta da transferência de trabalho no setor primário para os secundário e terciário. Apesar da mão-de-obra abundante e barata, a Índia apresenta uma elite de profissionais altamente qualificada em segmentos como o de tecnologia e no desenvolvimento de softwares e hardwares, sendo esse um setor estratégico para o crescimento indiano

3 A Rússia tem uma economia muito dependente de hidrocarbonetos, a associação energética busca dentro do BRICS estipular políticas comuns, como a reserva de hidrocarbonetos quando os preços estão instáveis (RUTLAND, 2018).

4 Atualmente é um dos dois únicos Sistemas Globais de Navegação por Satélite (GNSS) completamente operacionais, ao lado do sistema estadunidense NAVSTAR GPS. O projeto de instalar estações receptoras do GLONASS nos diversos territórios dos países do BRICS coloca o GLONASS como uma opção relevante a se considerar contrapondo o GPS estadunidense.

(TREVISAN, 2016).

Para compreender como a Índia está inserida no BRICS e como esse país vê o grupo, utilizaremos o discurso proferido pelo então primeiro-ministro indiano, Dr. Manmohan Singh, na IV Reunião da Cúpula dos BRICS, realizada em Nova Delhi em 29 de março de 2012, o qual foi analisado pelo autor Sahni (2010). Segundo essa análise, a visão indiana a respeito do BRICS concentra-se, em um primeiro plano, como um grupo de países que têm potencial agregador, principalmente, por meio do aumento da participação no comércio internacional. As economias formadoras dos BRICS não são apenas grandes, mas são também diversificadas e, por meio das suas complementaridades, podem promover um crescimento econômico combinado e sustentável.

Outro ponto importante destacado pelo primeiro-ministro é a relevância do grupo frente às instituições de governança global, uma vez que, criadas há mais de seis décadas, essas não teriam mais a capacidade de atender às demandas atuais da comunidade global. Nesse ponto, o desafio seria mais político do que econômico e os países dos BRICS deveriam, por suas características e ambições comuns, falar como uma só voz buscando reformar essas instituições (SAHNI, 2013).

Segundo Sahni (2013), em suma, a motivação mais forte da Índia dentro do grupo é a busca de soluções a problemas comuns, por meio da cooperação e colaboração⁵. Nas palavras do próprio primeiro-ministro Singh: “Espero que possamos cooperar uns com os outros para moldar os acontecimentos globais e trazer benefícios tangíveis a nossos povos” (SAHNI, 2013, p. 576).

2.4 REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

A China é a segunda maior economia mundial, membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e potência nuclear, sendo o país com a maior quantidade de reservas internacionais e um Estado cuja influência global se expande rapidamente, ou seja, que detém o status de um dos países mais importantes do mundo (GLOSNY, 2010). Seria, em hipótese, o país emergente que menos precisaria aliar-se a um bloco de países em desenvolvimento. A realidade, no entanto, é diversa e os BRICS possuem um papel central na estratégia de inserção internacional chinesa. Segundo Castro (2012), para a China, os BRICS viabilizam um agrupamento alternativo que serve como instrumento de estabilização do cenário internacional bem como fórum para fortalecer e discutir posições conjuntas.

A China está nos BRICS por uma variedade de fatores, os quais não

⁵ Apesar dessa visão cooperativa intrínseca ao grupo, é importante salientar que das divergências existentes já geraram até incidentes militares. No caso da Índia, o país possui sérias divergências com a China. Nesse caso, a disputa se dá no âmbito no Mar de Sul da China pela soberania de águas da exploração exclusiva e pelo controle das rotas comerciais (FUNAG, 2013).

contradizem as suas motivações como um dos principais atores mundiais. Mesmo que por muitos seja enfatizada a sua filiação como uma oposição aos Estados Unidos e ao unilateralismo, a participação chinesa tem se mostrado em conformidade com a ordem internacional, buscando reformá-la de dentro e não a derrubar. O Estado chinês precisa manter uma relação harmoniosa com os países vizinhos e com as demais nações em desenvolvimento para se fortalecer como uma potência asiática e mundial, bem como para ter um ambiente seguro em que possa consolidar seu processo de desenvolvimento e promover segurança e cooperação. Autoridades e estudiosos chineses defendem a ideia de “desenvolvimento pacífico” em detrimento de “crescimento”, assim buscando esclarecer que não querem se afastar dos países emergentes, mas sim promover uma prosperidade geral, auxiliando-os. Por conseguinte, a diplomacia chinesa prega uma harmonia apoiada em 3 pilares: autodefinição de cada economia, democratização do sistema internacional e respeito à soberania (LUNA, 2014).

Integrar-se aos BRICS possibilita à China evitar conflitos com os Estados Unidos, visto que se posiciona numa dinâmica de decisões de grupo e o foco é desviado também aos demais países-membros. Além disso, viabiliza uma administração coordenada dos assuntos e tensões internacionais, principalmente entre seus membros, algo fundamental à promoção chinesa do multilateralismo e da lógica ganho-ganho⁶ defendida pela sua atual política exterior e seu governante, Xi Jinping. Há, claramente, também maiores benefícios econômicos e de desenvolvimento advindos da cooperação estratégica, principalmente em via da vantajosa complementaridade das economias dos BRICS (WANG, 2011). Não obstante, ao agir em conjunto, os BRICS têm maior poder de barganha, isto é, maior peso nas negociações do que se agissem individualmente – mesmo no caso da China, o que foi provado com a preponderância do grupo na formação do G20 e na efetivação da reforma do FMI em 2010.

A economia chinesa situa-se numa etapa de transição marcada pela desaceleração do crescimento e necessidade de ajuste na sua estrutura de desenvolvimento. Em prol de reduzir a dependência perante a vigente ordem econômica mundial, a China precisa encontrar novas fontes de desenvolvimento, matérias-primas e mercados para ter um crescimento sustentado e manter sua situação de prosperidade (CUI, 2013), o que torna extremamente propício o aprofundamento das relações de Pequim com os países emergentes. A entrada da África do Sul no grupo teve grande influência chinesa, em consonância com o crescente interesse de Pequim nos países africanos e a estratégia chinesa de investir em países em desenvolvimento (GLOSNY, 2010).

⁶ A lógica ganho-ganho seria um tipo de cooperação que levaria benefícios a todas as partes envolvidas e a uma convivência pacífica entre as nações. É o mais importante princípio defendido pela atual política externa chinesa.

2.5 ÁFRICA DO SUL

O último país do acrônimo e último a ser inserido no grupo, a África do Sul, vinha mostrando seu interesse em participar dos BRICS desde a I Cúpula dos BRICS, em 2009, quando o Ministro das Relações Exteriores da África do Sul escreveu uma carta aos participantes expressando o desejo de se unir ao grupo. O que se seguiu foi um ativismo diplomático visível por parte do governo sul-africano, por meio de visitas, reuniões e missões nos países já integrantes, a fim de promover a ideia de que a África do Sul nos BRICS era mais do que a inclusão de um país, mas sim a representação de todo um continente diverso, que ganharia voz e representatividade global ao ser representado num grupo de emergentes⁷. Finalmente, em dezembro de 2010, o governo chinês convidou o país africano para participar da III Cúpula, que se realizaria em Sanya⁸, e, desse modo, ocorreu a inclusão da África do Sul no grupo BRICS, consolidando-se, assim, a composição – a qual passou a se denominar BRICS (MRE, 2017; STUNKEL, 2017).

Após esforços diplomáticos significativos, o único país africano a ser incluído no grupo considerou esse ato uma das principais conquistas em termos da política externa nos últimos anos, a medida em que a presença no grupo influenciou significativamente para a visibilidade desse país como parte da elite das potências emergentes globais. Segundo Stuenkel (2017, p. 67), a inclusão do país no grupo “alterou significativamente a natureza do grupo e lhe conferiu uma estrutura mais global”, propiciando aos BRICS também uma maior voz como representantes do mundo emergente.

Dessa forma, percebe-se que a adição sul-africana ao grupo contrariou o princípio básico que definiam os até então BRICs, o potencial econômico. Segundo Pfeifer (2013), a significação da entrada do país ao grupo se reflete pelo “elemento político democrático ao fornecer um exemplo, mesmo que incompleto e imperfeito,

7 Não se pode deixar de destacar o tamanho no desafio sul-africano ao representar todo um continente diverso e com objetivos muitas vezes divergentes em um grupo de reconhecimento global. No entanto, nesse ponto pode-se identificar o interesse nacional sul-africano em “aproveitar-se” da presença cada vez maior dos países dos BRICS na África e se mostrar como a porta da entrada dos investimentos no continente. (STUENKEL, 2017).

8 A III Cúpula dos BRICS realizada em Sanya, além de coroar a inclusão da África do Sul no grupo dos emergentes, aprofundou também a cooperação setorial já existente e lançou novas iniciativas em áreas como saúde, ciência e tecnologia. Na Declaração, o grupo reafirmou a necessidade de reforma das Nações Unidas, com a inclusão, pela primeira vez, de menção ao tema do alargamento da composição do Conselho de Segurança. Ainda, o documento menciona temas como: segurança, condenação ao terrorismo; incentivo ao uso de energias renováveis e ao uso pacífico de energia nuclear; importância dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e da erradicação da fome e da pobreza. Ademais, segundo Stuenkel (2017), a III Cúpula sinalizou que a inserção da África de Sul no grupo não reduziu a capacidade de consenso. O Plano da Ação realizado ao final da sua Declaração sinalizou também que o a intenção de grupo em ser mais que um mero grupo consultivo (MRE, 2017; STUENKEL, 2017)

de saída virtuosa de uma crise social complexa – exatamente a fórmula que se busca hoje no e para o mundo (FUNAG, 2013, p 121).

Apesar do intenso ativismo sul-africano para fazer parte de grupo, pergunta-se o porquê desse país ter sido escolhido para ser incluído no lugar de outros com maiores taxas de crescimento e maior potencial, como Nigéria – que logo superou a África de Sul como a maior economia africana, logo após sua entrada –, Indonésia, México ou Turquia⁹. No entanto, quando se analisa a relação desse país com os demais integrantes do grupo, percebe-se que a escolha foi quase que natural – mesmo com a inicial negativa do criador do acrônimo, Jim O’Neil– a medida em que grupos anteriores como BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), desde 2007, e IBAS (Índia, Brasil e África de Sul), desde 2003, já vinham respaldando a África do Sul com a confiança necessária para que pudesse fazer parte do grupo.

Outro ponto importante a destacar é a presença cada vez mais significativa dos países dos BRICS na África¹⁰ e, nesse sentido a importância da África do Sul como “porta da entrada” dos investimentos externos no continente, na sua posição de líder regional (STUENKEL, 2017). Segundo Stuenkel (2017), a importância de um país africano ser incluído no grupo vai no sentido que a visão do continente, visto como eternamente subdesenvolvido e sem voz, passe a ser superada.

Um dos pontos mais importantes é que essa inclusão propiciou a globalização geográfica do grupo, concedendo-lhe maior legitimidade e reconhecimento para falar em nome do mundo emergente. Longe de ser uma ação altruísta, os BRICS projetam-se sobre o continente africano sob uma estratégia de longo prazo, sendo a África do Sul uma facilitadora dessa inserção por meio de benefícios mútuos¹¹.

Por fim, segundo Stuenkel (2017), o mais significativo é que a inclusão da África de Sul não reduziu a capacidade de consenso entre os BRICS e, pelo contrário, expandiu o número de temas a serem tratados de forma conjunta. Para a África de Sul, apesar de possíveis complicações para a sua política externa, “visto que agora precisa equilibrar os compromissos de potência emergente com seu papel como líder regional e representante nas nações mais pobres da África”, os ganhos também têm se mostrado positivos (STUENKEL, 2017, p 88).

9 Comparativamente, a África do Sul não possui grandes semelhanças populacionais e/ou geográficas com os demais. Sua população é de 54.581,552 habitantes e sua taxa de crescimento nos últimos anos não superou os 2%. Possui uma área territorial da 1.219,090 km² e é apenas o 26º maior país de mundo (CIA, 2017).

10 Segundo Stuenkel (2010), o comércio BRICS-África cresceu mais de três vezes, da US\$ 150 bilhões em 2010 para US\$ 530 bilhões em 2015. Ainda em 2010, a China superou os EUA como o maior parceiro comercial africano. Da todos os membros de grupo, a Rússia é o que possui menor envolvimento na África, mas vem buscando construir laços mais fortes no continente (STUENKEL, 2015).

11 Importante aqui destacar a maneira diferente da realizada nos séculos passados pelas potências ocidentais; os BRICS buscam sempre ressaltar que sua forma de inserção é por meio da cooperação e não da exploração, buscando também reforçar o discurso de fortalecimento das relações sul-sul (STUENKEL, 2017).

3 PRINCIPAIS AÇÕES

Como já mencionado, o BRICS é uma iniciativa que começa no G20, buscando reunir os maiores proponentes do movimento dos países em desenvolvimento e buscando alinhar posições políticas através de objetivos comuns de reestruturação das esferas multilaterais, como o FMI, para criar melhores condições para o Desenvolvimento Econômico e Político das chamadas Novas Potências. Com isso, o BRICS expande suas atividades em duas vertentes: a coordenação em reunião e organismos internacionais¹²; e a construção de uma agenda multisetorial entre seus membros, com o intuito de criar um mecanismo de promoção de governança política e também econômico-financeira (MRE, 2017).

A força dos países membros dos BRICS provém de elemento potencial que cada país possui da impulsionar os demais. Em um sistema internacional onde existem constantes crises regionais, esse elemento propulsor possibilita que países, em momentos de crise, como o Brasil atualmente, possam ser propulsionados por outros países na instituição BRICS, onde ela acaba sendo propulsada por diferentes iniciativas – como a Rússia promovendo a criação do BRICS; a Índia propondo o NBD; o Brasil propondo o Pool (KANAKIN, 2014). Isso demonstra um maior compromisso individual em fazer dos BRICS um sucesso coletivo. Ao tempo que a criação conjunta de um Fundo de Reservas e do Banco de Desenvolvimento dos BRICS exemplificam o caráter de longo prazo almejado pelo grupo, buscando usá-lo como instrumento para democratizar a ordem internacional e reduzir o peso desproporcional no Norte Global nas decisões internacionais (STUENKEL, 2015).

Nesse âmbito, o BRICS trabalha com ações (i) intrabloco e (ii) extrabloco, nas quais as abordagens serão diferentes, especialmente porque as ações intrabloco estão muito mais próximas de uma política internacional comum do que uma integração econômica.

Os investimentos estrangeiros diretos (IED) são fatores extremamente importantes no desenvolvimento dos países do BRICS. Entretanto, os IED (i) intrabloco são extremamente pequenos, refletindo uma baixa capacidade de exportação de capitais e pouco interesse em maior integração de propriedades intrabloco. Novamente, a exceção se mostra a China, que somente no Brasil, em relação ao ano anterior, aumentou 9,1%, adquirindo ações de importantes empresas de energia do país (VALOR ECONÔMICO, 2017).

O Plano de Ação de Inovação 2020, criado na Conferência de Zhang Duo (China), em 2017, reconhece a necessidade crescente de uma maior interação dos IED (i) intrabloco e com o NBD (BRICS Action Plan for Innovation Cooperation

¹² Os países do BRICS são países recentemente industrializados, com um projeto de desenvolvimento orientado para a exportação, que acabou dependente da promoção de novos mercados e do investimento internacional, tornando imperativo um papel mais ativo na governança global, facilitando o comércio, os investimentos e o fluxo de capitais internacionais (VON HAU, 2017).

2017-2020). Coloca-se também em perspectiva, junto com as novas demandas, a oferta de novos créditos através de novos bancos regionais, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB)¹³. Entretanto, a pergunta que fica é: no longo prazo, o NBD vai se portar somente como um banco de apoio a outros bancos regionais, como o AIIB, com um orçamento muito maior? Essas respostas só poderão ser respondidas no futuro já que, por enquanto, os cenários são instáveis e as iniciativas são muito novas.

A Parceria firmada na 9^o Cúpula do BRICS formulou uma agenda 2030 para desenvolvimento sustentável e fortalecimento da cooperação Sul-Sul. Essa iniciativa intrabloco visa promover iniciativas econômicas e políticas como: i) uma parceria que defenda a paz mundial através do diálogo e negociações bilaterais e em sistemas multilaterais (ONU); ii) aprimorar os sistemas monetários e de financiamento internacional, buscando através do G20, Banco Mundial, WTO e IMF construir mecanismos de cooperação para aprimorar a governança global, criando uma ordem internacional mais eficiente e justa (BRICS OFFICIAL WEBSITE, 2017).

O Regionalismo extrabloco (ii) se comporta muitas vezes como um dos motivos que desaceleram uma parceria com cláusulas de maior obrigatoriedade, responsáveis pela inércia do BRICS. A concentração das relações comerciais de cada país com os países da sua região de esfera de preponderância econômica é um dos motivos do comércio de baixa intensidade entre os países do BRICS (STUNKEL, 2015).

É no plano de ações que podemos ver talvez a maior fraqueza do BRICS, onde há grandes objetivos macroeconômicos e políticos, mas que muitas vezes são movidos pela pressão e retaliação por não cooperarem do que por interesses em comum, levando a uma característica fundamental do BRICS que é a inércia política. De acordo com Baumann(2013), podemos ver na Declaração de Nova Délhi, cinco grandes propósitos de interação na área econômica.

Dentre estes, temos o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD)¹⁴, o qual tem um orçamento atual de 100 bilhões de dólares distribuídos igualmente entre os membros do BRICS. O NBD já aprovou uma dúzia de projetos, todos eles focados em melhorias ou criação de infraestrutura ou energia sustentável, atraindo grande interesse dos emergentes, uma vez que os grandes bancos de fomento (como o Banco Mundial), acabaram focando em pequenos projetos voltados para educação

13 O AIIB é um banco de fomento multilateral, liderado pela China, com foco em financiar projetos de infraestrutura sustentável, ou de construção, e melhorias, de projetos de infraestrutura que conectem os mercados da Ásia (AIIB OFFICIAL WEBSITE, 2017).

14 O Banco dos BRICS foi criado para financiar projetos de Infraestrutura e Energia Sustentável principalmente nos BRICS e em outros países em desenvolvimento parceiros, buscando abrir maiores oportunidades e parcerias para os outros países em desenvolvimento com problemas para conseguir investimento estrangeiro (NDB Official Website 2017).

e empreendedorismo, que de todo modo são importantes, mas não tem o mesmo poder catalisador de emprego e renda que os grandes projetos de infraestrutura tem (HUANG, 2010; GRIFFITH, 2014).

O NBD aliado ao Banco dos Brics abre portas para a ascensão do poder econômico e político dos países dos BRICS. A China busca através destas instituições reestruturar a nova ordem financeira global, uma de caráter multilateral que abrace melhor os interesses dos emergentes (MEAD 2014). Como uma das maiores capitalizadoras do projeto, a China lidera o processo de internacionalização do sistema financeiro do Brics, atrelando o Yuan, sua moeda nacional, a estes megas projetos, abrindo grandes oportunidades de expansão de crédito em moeda própria para os emergentes do mundo todo (GRIFFITH, 2014).

O Banco Mundial, o FMI e as potências ocidentais têm um olhar preocupado pelo poder que essas instituições podem desempenhar no cenário político internacional, e por isso, tentam reformar suas instituições como forma de contrabalancear essa nova onda. Entretanto, o NBD e o Banco dos Brics ainda são, de certa forma, projetos incipientes. O grau moderado de disponibilidade de crédito, e um portfólio de investimentos de certa forma restrito, podem no curto prazo caracterizá-los como instituições auxiliares ao FMI, BIRD e o AIIB, novo Banco de Investimentos em Infraestrutura na Ásia (HUANG, 2010; GRIFFITH, 2014).

Apesar do perigo do preço de captação de créditos se tornar muito alto, podendo até mesmo inviabilizar o NBD futuramente, os países emergentes de todo o mundo vem ele com olhares esperançosos, uma forma alternativa de atrair recursos através do eixo Sul-Sul. Grande exemplo disso é o apoio aos novos projetos de fomento na África que, até de certo modo, atraíram a atenção e a competição de financiamento com o FMI e o Banco Mundial, na África Subsariana (GRIFFITH, 2014).

Ainda, Baumann(2013) relaciona os projetos de reforma das instituições financeiras internacionais como FMI; a pressão para continuação das negociações de preços de commodities agrícolas na Rodada de Doha da OMC; a busca de estímulo para a facilitação de comércio com moedas nacionais; a confirmação de cartas multilaterais de crédito e interação das bolsas de valores; configuram-se como importantes iniciativas norteadoras que tem impulsionados os países do BRICS a saírem da inércia.

Entretanto, não podemos considerar o BRICS sendo maior do que ele é; as diferenças regionais são muitas vezes um entrave para a cooperação e, como podemos ver, a diferença de comércio e de capacidades da China no momento atual é um grande perpetuador dessa tendência, na qual iniciativas regionais ganham mais força e a cooperação Sul-Sul acaba dando lugar para uma relação de certo modo Norte-Sul da China com o Brasil, adquirindo um grande volume de ações de empresas estatais brasileira do setor de energia, em alguns casos adquirindo

controle acionário total, ao invés de cooperar de um nível mais igualitário, como por exemplo, um fundo de resgate econômico.

Apesar de o BRICS se formar por interesses em comum de reformar a agenda internacional e de uma aproximação dada ao crescimento individual das capacidades dos países, o grupo ainda caminha lentamente, com poucas ações para referenciar-se se em comparação com os blocos regionais, do qual o BRICS falta de proximidade geográfica. Por fim, as decisões intra bloco configuram-se como propulsores e catalisadores para os projetos nacionais de promoção regional e, em prováveis cenários de competição econômica e até securitária entre os membros asiáticos do BRICS, é indiscutível o papel que o BRICS tem tido em apaziguar tensões regionais e de formular políticas internacionais comuns.

4 EXPECTATIVAS FUTURAS DO BRICS

Ao expor a origem e formação do inicial BRICs, agora BRICS, sua evolução – de termo cunhado para identificar um grupo de países com potencial de crescimento econômico¹⁵ a grupo cada vez mais reconhecido internacionalmente - e a sua importância não só para cada um dos países membros individualmente; mas também e principalmente como uma alternativa à ordem global vigente, foi possível criar uma panorama geral sobre o grupo. Assim, nesta sessão pretendemos nos aprofundar nas questões se, e como, esse grupo pode ainda representar uma alternativa à atual ordem do sistema internacional. Em meio a uma desaceleração geral dos países que compõem o grupo, vem à tona a pergunta se o BRICS pode perdurar.

Para tanto, inicialmente, é importante considerarmos alguns problemas relativos à construção dos BRICS, como expõe Sahni (2013), para que possamos, em seguida, analisar se e como tais questões podem ser superadas:

(...) suas origens como conceito organizado e imposto do exterior, que agora procura internalizar; as diversas motivações dos cinco Estados para participar do BRICS e suas diferentes abordagens quanto à transição de poder e transformação de seu status; as diferenças fundamentais que ocupam na estrutura de poder mundial e por conseguinte suas participações dispare e prováveis trajetórias; a relevância de seus sistemas políticos (SHANI 2013, p 566).

Além desses, é de suma importância destacar que o contexto tanto internacional quanto interno dos países é bastante diferente daquele de 2001, quando

¹⁵ Em suma, a China, nos bens manufaturados; a Índia, no suprimento de serviços; e Brasil e Rússia, gigantes dos recursos naturais agropecuários, florestais, minerais e energéticos (PFEIFER, 2013).

do surgimento do termo BRIC. As expectativas há cerca de 16 anos, ainda no início de século XXI, certamente não correspondem às atuais. A desaceleração do crescimento de países como China e a crise brasileira, diferentemente do contexto inicial do grupo, fez com que o “perfil” do grupo mudasse de figura (TREVIZAN, 2016). O contexto internacional em transformação, contudo, parece ser o que mais impõe desafios ao grupo. Nesse sentido, pode-se entender a ascensão e evolução do grupo em um contexto de mudança sistêmica, apesar da ainda vigente hegemonia norte-americana. Em meio a esse processo, a prioridade conferida pelos países mais avançados à resolução de seus problemas domésticos, no marco de uma profunda carência de lideranças qualificadas no ambiente internacional, aos BRICS, é “dada” a oportunidade singular da exercer influência sobre os valores que irão compor o novo conjunto de regras a ser utilizado para reorganizar a economia política internacional nas próximas décadas (RAMALHO, 2013).

Se os BRICS farão parte de uma nova ordem global como protagonistas e fazedores de política, no entanto, depende muito de como os determinantes internos de cada um refletirão nas suas políticas externas.

Como exposto acima, o grupo BRICS enfrenta desafios desde a sua formação. Como um termo imposto do exterior, é válido destacar um elemento que, desde o início, foi de suma importância para o fortalecimento do grupo: a caracterização de um conjunto de países disposto não a confrontar as potências mundiais, mas sim, a ser uma alternativa dentro do próprio sistema, sem pretensões de enfrentá-lo¹⁶. Nesse sentido é importante atentar para o fato de que, muito antes de se tornar um grupo de Estados, BRICS foi um conceito analítico, “uma estratégia de investimento”(SAHNI, 2013, p. 565). O fortalecimento do grupo veio apenas anos mais tarde.

Em segundo lugar, como apontado pelo autor Sahni (2013), o comércio interno ao BRICS possui grandes discrepâncias, característica essa que não é exclusiva a esse agrupamento. Tal fato pode ser visto no exemplo da China que é o único país com participação significativa como parceiro com todos os demais países, sendo o principal parceiro comercial de Brasil e Índia. Nesse sentido, aponta-se, apesar de que o volume de comércio já justifique uma maior institucionalização por meio de acordos comerciais¹⁷, por exemplo, é essencial para o fortalecimento do grupo que os países aumentem suas trocas comerciais

16 Segundo um estudo da Goldman Sachs de 2005, “o que torna os BRICS especiais é que possuem a escala e a trajetórias capazes de desafiar as principais economias em termos de influência na economia global” (Sahni, 2013, p. 567).

17 “Um arcabouço normativo que organize e regule os investimentos, a prestação de serviços, os direitos da propriedade intelectual, que cuide da solução de controvérsias e que alinhe os mecanismos de defesa comercial e de controle sanitário valeria uma negociação para que se dividem os seus limites e as suas possibilidades atuais – e se planeje e ordene o futuro dessas transações de maneira compartilhada, com ganhos recíprocos” (p. 126, Pfeifer, 2013).

intrabloco e, por conseguinte, seu poderio global (PFEIFER, 2013). Nesse contexto, abundância e complementaridade são conceitos importantes¹⁸:

(...)a abundância de recursos na Rússia, Brasil e África de Sul acarreta muitas complementaridades em relação à dependência de recursos em que se encontram a China e a Índia (SAHNI, 2013, p. 591).

Uma maior institucionalização, que transpasse a realização de uma Cúpula anual e encontros paralelos, segundo alguns autores, também pode ser vista como um meio de fortalecimento do grupo no futuro, na medida em que permite uma coordenação mais eficiente dos posicionamentos comuns dos países. Essa iniciativa já foi vista, por exemplo, na inclusão da África do Sul ao grupo, e como já citado, a cooperação do grupo não diminuiu a partir desse fato. Assim, uma maior independência do grupo, para incluir membros que compartilham de características, objetivos e ideais, também poderia fortalecê-lo futuramente. Não obstante, o fato do fórum não ter um líder estabelecido, mesmo que a China tenha um papel destacado como potência, torna mais harmoniosa a existência do grupo e propicia a continuidade de seu projeto.

Por fim, a partir do argumento sul-africano de ser o representante de um continente, pode-se inferir também que, como a África de Sul, os demais países também são líderes regionais. Segundo Stuenkel (2017, p. 89), “parece evidente que um elemento importante em fortalecer a legitimidade do grupo dos BRICS é investir na consolidação dos respectivos papéis de liderança regional de cada membro”.

Aprofundando a análise para o caso mais prático e próximo que temos, devem ser analisadas as expectativas futuras para o Brasil inserido no BRICS. Em 2001, o contexto interno de país, como definido pelo Goldman Sachs era de um país que “ostenta marcas relativamente boas no grau de estabilidade política, expectativa de vida e incorporação de tecnologia, porém bastante baixas em investimento, grau de instrução, abertura comercial e déficit governamental” (SAHNI, 2013, p. 577).

Hoje, após mudanças de governo, crise e instabilidade política e econômica, que se refletem em âmbito internacional e na imagem do Brasil para o mundo, os

18 Como exemplo dessa complementaridade, podemos citar a questão energética: “A questão da energia deve ser pensada de maneira coletiva nos BRICS não somente porque existe um imperativo moral de se controlar a deterioração do meio ambiente, ou se deseje atender normativas fixadas por regimes internacionais. A energia, entre os BRICS, é antes de tudo uma questão interna, porque volumosos fluxos intra-BRICS representam interesses estratégicos: China e Índia são grandes importadores de hidrocarbonetos, enquanto a Rússia e o Brasil do pré-sal são grandes exportadores. Uma matriz energética mais limpa deve otimizar as necessidades gerais desses países e do planeta, mas deve servir também aos interesses próprios dos membros dos BRICS. O consumo de petróleo continuará aquecido por pelo menos mais trinta anos. O uso mais eficiente do petróleo e de óleos com menor emissão é um interesse compartilhado dos BRICS. A partir de um tema concreto vital aos cinco países pode se chegar a uma solução parcial, por meio de pesquisas científicas e tecnológicas conjuntas e da cooperação entre as empresas de energia nacionais, sejam estatais ou privadas, para um tema que preocupa todo o mundo e é dotado de potencial da ser transferido a outras regiões” (PFEIFER, 2013, p. 125).

BRICS podem e devem ser encarados como uma alternativa. Os esforços feitos ao longo dos últimos anos no sentido de aumentar a relevância do Brasil na cooperação sul-sul não devem ser desconsiderados. A importância de um projeto de longo prazo de política externa, portanto, evidencia-se nesse ponto. O equilíbrio entre as parcerias tradicionais do país, como EUA e Europa, deve entrar em consonância com parcerias estratégicas que podem ser benéficas ao Brasil agora e no futuro. Evidência clara disso são as recentes visitas do atual presidente Michel Temer à China e a negociação de diversos acordos de investimento chinês no Brasil. Ao final da IX Cúpula dos BRICS realizada em Xiamen, o atual Presidente de Brasil, Michel Temer fechou mais de dez acordos bilaterais com a China, principalmente na área da infraestrutura. Além disso, destaca-se o Fundo China-brasil, lançado em maio com um total de US\$ 20 bilhões para o financiamento de projetos da cooperação bilateral, fortalecendo o status da China como principal parceiro comercial de Brasil desde 2009 e um projeto estratégico de longo prazo entre os dois países (BRICS Official Website, 2017).

O BRICS faz parte de um mundo em transformação, cujos contornos ainda estão por se definir, mas no qual esses novos atores serão de extrema importância. Mais do que reformar antigas instituições, cabe ao BRICS, como representantes do mundo emergente, construir estruturas que atendam às suas próprias aspirações e necessidades, mantendo na sua agenda temas essenciais para o crescimento desses países como: segurança alimentar, segurança energética, poderio estratégico, contingente populacional, influência diplomática, meio ambiente, entre outros (PFEIFER, 2013).

Para encerrar essa seção, faz-se necessário apontar para o último encontro dos cinco líderes dos BRICS, a IX Cúpula, realizada em setembro de 2017 em Xiamen, China. O tom da reunião foi indicado pelo líder do país que sediou o evento, Xi Jinping, que em seu discurso da abertura sublinhou que “a última década foi genuinamente “dourada” para os países-membros e, já que constituem um bloco com valores e visões semelhantes, esta época de ouro, provavelmente, é para durar” (BRICS Official Website, 2017).

Dados mostram que, durante os últimos dez anos, o PIB combinado dos cinco países-membros aumentou 179%, o comércio 94% e a população urbana 28%, número que contribuíram para que a economia mundial respirasse novamente. A novidade mais recente dos BRICS foi a iniciativa lançada pela China no evento, BRICS+, que sinaliza justamente a abertura de grupo para possíveis novos membros. Em sua Declaração final, temas como a tensão em torno das armas nucleares norte-coreanas, a guerra civil no Iêmen, o terrorismo internacional, os programas nucleares iranianos, temas esses que não eram usuais nas primeiras Cúpulas, o que sinaliza mais uma vez para o caráter político e não apenas econômico de grupo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível perceber que, após a criação do acrônimo pelo mercado financeiro, os BRICS evoluíram no sentido institucional, não se limitando a um mero termo. Sua evolução conferiu uma nova identidade ao mundo emergente e aos próprios componentes do grupo, garantindo legitimidade e reconhecimento globais.

Em suma, podem ser identificadas duas frentes principais de ação dos BRICS, conforme definição do Itamaraty: 1) a coordenação em reuniões e organismos internacionais; e 2) a construção de uma agenda de cooperação multissetorial entre seus membros. Na primeira, destacam-se a reforma de instituições como o FMI e o Conselho das Nações Unidas e a coordenação no G20, a fim de construir instituições mais representativas e que atendam às demandas atuais. Já, na segunda, destaca-se a cooperação multissetorial do grupo, o qual tem aprofundado suas ações em temas como agricultura, ciência e tecnologia, cultura, governança, segurança, saúde, turismo, etc. São apontados como iniciativas promissoras o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), ambos criados na ocasião da VI Cúpula dos BRICS, em Fortaleza, 2014. Nesse mesmo ano, teve início a segunda rodada de Cúpulas do BRICS. Desde então, já foram realizados as VI, VII, VIII e IX Cúpulas. A mais recente, a IX Cúpula de Líderes dos BRICS, foi realizada em Xiamen, China, entre 3 e 5 de setembro de 2017.

Internamente, contudo, apesar de serem países com altos potenciais de crescimento econômico, os cinco continuam a enfrentar desafios de países subdesenvolvidos, como pobreza, desigualdade social e corrupção. Se pretendem emergir e se consolidar como grupo de países desenvolvidos no futuro, essas batalhas internas também devem ser consideradas.

Como grupo, o principal objetivo conjunto dos BRICS, além de se beneficiarem mutuamente e se utilizarem do agrupamento para promover seu interesse nacional, parece ser uma reforma “por dentro” do sistema internacional. A coordenação político-econômica desses países deve continuar a ser feita sem elementos da confrontação com os demais países e por meio da cooperação. Contudo, esse também se mostra como o principal desafio, uma vez que, ao tentarem uma reforma intra-sistêmica, devem manter-se dentro do jogo e como aliados de todas as frentes.

Por fim, ao olhar mais especificamente para o Brasil, percebe-se como os desafios são muitos, tanto internos quanto externos. A conjuntura atual de crise exige uma reforma estrutural em diversos campos, uma reconceitualização de Brasil que leve, conseqüentemente, ao retorno do país ao protagonismo na cena internacional e, juntamente com os BRICS, a um status de representante dos ideais iniciais e futuros desse grupo.

ANEXO I

Conforme consta no site do Itamaraty, lista-se abaixo, em ordem cronológica, todas das Cúpulas dos BRICS, realizadas até então e anualmente.

I Cúpula: Ecaterimburgo, Rússia, junho de 2009;

II Cúpula: Brasília, Brasil, abril de 2010;

III Cúpula: Sanya, China, abril de 2011;

IV Cúpula: Nova Délhi, Índia, março de 2012;

V Cúpula: Durban, África do Sul, março de 2013;

VI Cúpula: Fortaleza, Brasil, julho de 2014;

VII Cúpula: Ufá, Rússia, julho de 2015;

VIII Cúpula: Benaulim (Goa), Índia, outubro de 2016; e

IX Cúpula: Xiamen, China, agosto de 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Rubens. O Brasil e os BRICS: Policy Papers. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 347-358.

BARRUCHO, Luis. Ideia dos BRICS “perdura” mas Brasil e Rússia foram grandes decepções, diz criador dos BRICS, 2017. **BBC Brasil**. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41115872?ocid=socialflow_facebook>. Acesso em 22 nov 2017.

BAUMANN, Renato. **Debatendo o BRICS**. Fundação Alexandre de Gusmão. 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1035-Debatendo_o_BRICS.pdf>. Acesso em 15 nov 2017.

BRICS OFFICIAL WEBSITE. **Theme and Priorities of 2017 Summit**. 26 jan 2017. Disponível em: <<https://www.brics2017.org/English/China2017/Theme/>> .Acesso em 22 nov 2017.

CASTRO, Armando de. **THE BRICS AS A COALITION: Analysing the Cooperation of Brazil, Russia, India, China, and South Africa in the International Monetary Fund and the G-20**. 43 f. Dissertação (Mestrado) -London School of Economics and Political Science, Londres, 2012.

CIA. **The World Factbook - India and South Africa**, 2017. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>>. Acesso em: 21 nov 2017.

COZENDEY, Carlos Marcio. BRIC a BRICS em um mundo em transição. BRICS: de acrônimo esperto a fórum influente. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 157-170.

CUI, Yue. Why the BRICS?: A Chinese view. Culture Mandala: **The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies**, vol. 10, nº1, Article 4, 2013.

FUNAG, 2015. **BRICS : estudos e documentos / Renato Baumann ... [et al.]**. – Brasília:

FUNAG, 2015. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=744&search=brics>. Acesso em: 14 ago 2017.

FUNAG, 2013. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional / Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel**. 2. ed. rev. ampl. - Brasília : FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1032-Brasil_os_BRICS_e_a_agenda_internacional_O.pdf>. Acesso em: 14 ago 2017.

GLOSNY, M. A. China and the BRICS: A real (but limited) partnership in a Unipolar World. **Polity**, vol.42, nº1, p. 100-129, 2010.

GRIFFITH, J. Stephany. **BRICS Development Bank: A Dream coming true?** UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. Nº 215, 2014.

HUANG, Yukon. Reinterpreting China's Success Through the New Economic Geography. **Carnegie Papers, Asia Program**, Number 115. 2010

ITAMARATY. **BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-governamentais/3672-brics>>. Acesso em: 17 nov 2017.

_____. **IX Cúpula do BRICS - Xiamen, 3 a 5 de Setembro - Nota 290**. 2017. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17340-ix-cupula-do-brics-xiamen-3-a-5-de-setembro-de-20172>>. Acesso em: 18 nov 2017.

KANAKIN, Stepan. **Rússia no BRICS. Civil BRICS, portal oficial do BRICS**. Moscou, 10 novembro 2014. Disponível em :<<http://civilbrics.ru/pt/brics/rus-brics.php>> .Acesso em: 18 nov 2017.

LUNA, L. **La C de los brics: el rol de China en la consolidación del grupo**. Oasis, vol. 19, p. 53-66, 2014.

MEAD, R. Walter, et al. **New World Disorder 2.0**. New BRICS Bank a Build Block of Alternative World Order, 2014.

MOTA, Ronaldo. O Brasil, os BRICS e o Cenário de Inovação. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 85-98.

PFEIFER, Alberto. O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 117-128.

POMERANZ, Lenina. Barbosa. **Debatendo o BRICS**. Fundação Alexandre de Gusmão. 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1035-Debatendo_o_BRICS.pdf>. Acesso em 15 nov 2017.

RAMALHO, Antonio Jorge. O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional: ceticismo, intersecções e oportunidades. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 129-146.

REIS, Maria Edileuza Fontanele. O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional: Surgimento e Evolução. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 47-71.

RUBENS, Barbosa. **Debatendo o BRICS**. Fundação Alexandre de Gusmão. 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1035-Debatendo_o_BRICS.pdf>. Acesso em 15

nov 2017.

RUTLAND, P. The Political Economy of Energy in Russia. In: Raszewski S. (eds) **The International Political Economy of Oil and Gas**. International Political Economy Series, 2018, p. 23-39.

SAHNI, Varun. O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional: Perspectiva Indiana sobre o BRICS: entusiasta, evasiva e ainda em evolução..In.: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 563-604.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. BRICS: de acrônimo esperto a fórum influente. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 147-156.

STUENKEL, Oliver. **Brics and the future of global order**. Londres: Lexington Books, 2015.

_____. **BRICS e o futuro da ordem global**; tradução Adriano Scandolara - 1ª ed. - Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

TREVIZAN, Karina. **Índia é destaque entre BRICS, com crise no Brasil e desaceleração da China**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/india-e-destaque-entre-brics-com-crise-no-brasil-e-desaceleracao-da-china.html>>. Acesso em: 17 nov 2017.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 267-292.

WANG, J. The Institutionalization of BRICS and China's Role. Multilateral Cooperation with Orientation. Em LI, Y. **BRICS & The Global Transformation**. p. 189-212. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2011.

ABSTRACT

The present article aims to analyze the possible consequences for the BRICS in the current international context, also trying to understand how this group of countries emerged in the international system, being no longer coadjutant and acquiring a central role. The focus of this work is in the issue: does this group still mean an alternative for the future? In addition, the focus in Brazil is remarkable, since the article is located in a broader project on the re-signification of concept about Brazil.

KEYWORDS: BRICS; Brazil; emerging countries; expectations.

EVOLUÇÃO NAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA: UM PANORAMA DAS RELAÇÕES POLÍTICAS, ECONÔMICAS, SOCIAIS E CULTURAIS

Aryanne Rocha

Gabriela Ribeiro Santos

Rodrigo dos Santos Cassel¹

RESUMO

Ressaltando a importância do relacionamento Brasil-África, o artigo buscará estabelecer um panorama geral da cooperação Sul-Sul e dos consequentes intercâmbios sociais e políticos entre ambos os territórios mencionados. Parte-se da premissa de que o continente africano é visado pelo Brasil como um grande recurso estratégico, securitário – no caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), comercial e político. A busca por uma proximidade com a África, portanto, faz parte da política externa brasileira. Para tal propósito, será analisado o conjunto de ações brasileiras em torno da promoção desse objetivo estando presentes distensões dessa política em alguns momentos, como na década de 90, e reaproximações.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, África, Cooperação Sul-Sul, Política Externa Brasileira.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscará estabelecer um panorama geral da política externa brasileira em relação ao continente africano. Serão analisados quatro governos distintos do Brasil a fim de estabelecer as condicionantes e o caráter político das aproximações e dos distanciamentos entre Brasil e África. Esses períodos serão (a) o Regime Militar, onde há um estabelecimento de relações entre os dois territórios; (b) o período da democratização e da vertente liberal, caracterizando um afastamento do continente; (c) o período Lula, com a política externa voltada ao eixo Sul-Sul; (d) e o governo Dilma e Temer, procurando estabelecer projeções para o futuro.

¹ Estudantes de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A relação Brasil-África remonta ao período colonial, no qual o comércio triangular com as colônias portuguesas foi o primeiro contato entre os dois territórios; esse contato permitiu que o Brasil assimilasse não só a cultura e os costumes africanos como também sua população, sendo ambas hoje parte característica da sociedade (AMORIM, 2010a). No entanto, a aproximação cultural dos dois territórios não é, em grande parte das políticas a serem analisadas, um dos principais condicionantes. Esses são compostos por fatores econômicos, políticos e estratégicos que tem como o objetivo principal melhorar a posição brasileira no cenário internacional e nas organizações das quais faz parte.

2 HISTORICIDADE DAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

2.1 DO ANTIGO SISTEMA COLONIAL AO AFASTAMENTO

Desde o século dezesseis, a África – mais especificamente, a Costa da África – manteve relações com o Brasil. Hoje, verifica-se que ambos os lados do Atlântico Sul compartilham de um passado interconectado, resultado da expansão além-mar europeia e de todas as implicações decorrentes desse processo. Como já sabido, nos primórdios do século quinze, os portugueses aportavam em praças africanas, inicialmente no Marrocos, a partir de onde irradiavam-se para as demais regiões costeiras do continente. Conforme aponta Rodrigues (1964, p. 9), embora tenham os portugueses protagonizado seus primeiros estágios, tal movimento centrífuga representou “a abertura de uma nova fronteira mundial de expansão do poder agressivo” da Europa Ocidental como um todo.

A despeito de Portugal tentar garantir o monopólio da exploração marítima, os espanhóis, seus principais rivais, logo passariam a reivindicar novas posses ultramarinas. Assim, em 1506, ratifica-se o Tratado de Tordesilhas, a partir do qual os portugueses obtêm a África e parte do atual território brasileiro, ao passo que, para os espanhóis, seriam distribuídas todas as ilhas e terras firmes do, à época, chamado “Novo Mundo”. O texto do tratado, no entanto, não se fazia claro, de modo que, por anos, ambos os monarcas, de Portugal e da Espanha, não atingiram um acordo referente aos limites legais de suas possessões. De qualquer maneira, Portugal, utilizando-se de uma política hábil e resistente, foi capaz de garantir para si duas conquistas fundamentais: a manutenção do uso exclusivo da Índia e, sobretudo, a futura posse do Brasil (PENHA, 2011).

Além de rivalizarem a exploração das terras recém-descobertas, Portugal e Espanha também se diferiam no que tange à natureza da colonização. Os espanhóis “[...] procuravam colonizar e explorar rapidamente suas terras em cima dos destroços dos impérios destruídos, como o Inca e o Asteca” (PENHA, 2011, p. 28).

Os portugueses, por sua vez, não visavam à ocupação e à conquista de territórios no interior do continente. O objetivo central era, sobretudo, o estabelecimento de entrepostos comerciais e militares na costa, os quais funcionariam como mecanismos para o escoamento de produtos destinados a Lisboa e à Europa (PENHA, 2011).

Tal característica conferiria aos portugueses o rótulo de “civilização de caranguejos”, que se contentam em “arranhar a terra ao longo do mar” (RODRIGUES, 1964, p. 13). Os domínios portugueses na África não fugiriam à regra. Angola e Moçambique, por exemplo, não foram submetidos a uma colonização que visasse à miscigenação e à ocidentalização, ou sequer houve um empenho, por parte de Portugal, em desenvolver um sistema econômico semelhante ao brasileiro em território africano. Rodrigues (1964, p. 13) argumenta que “os primeiros séculos de Angola se reduzem [...] a uma cronologia de pequenas guerras contra tribos, expedições ao interior e um dedicado comércio escravagista com o Brasil”.

Em linhas gerais, os objetivos do Império Português se centravam na exploração do Brasil e no desenvolvimento do sistema econômico que lá existia. Quase que a totalidade dos esforços empreendidos na África eram, dessa forma, com o intuito de fortalecer as áreas do continente que serviam ao Brasil (RODRIGUES, 1964). Conforme já evidenciado acima, Portugal, portanto, tratou de estabelecer uma base econômica cujo eixo central seria o comércio de escravos no Atlântico Sul. Tais rotas comerciais entre as costas sul-americana e africana se tornaram tão intensas que o Embaixador Alberto da Costa e Silva (2011), inclusive, chegou a caracterizar a região como “Um Grande Rio”. Nesse ínterim, há outra variável significativa: o tráfico negreiro, que viria a criar uma dinâmica própria, na qual um sistema bipolar de trocas mútuas ocorreria. Se os escravos, no Brasil, trabalhavam na produção de determinadas mercadorias, as mesmas eram transportadas até a África, onde eram comercializadas em troca de novos escravos africanos. Dessa forma, tal cenário viria a revelar “um modo de exploração colonial especificamente português, que fez nascer uma estreita dependência entre as zonas de utilização de trabalho escravo no Brasil e as zonas de oferta de escravos na África” (PENHA, 2011, p. 35).

De uma forma ou de outra, a pernicioso mercadorização do ser humano levada a cabo pelos europeus teve como resultado direto a penetração de costumes, além de aspectos etnográficos, no que se constituiria como sociedade brasileira. Visentini (2010) aponta que, se houve uma europeização da população brasileira, tal processo foi acompanhado de uma africanização. Mesmo após o Brasil adquirir independência de Portugal (1822), os vínculos com o continente africano não foram rompidos. Inclusive, ocorreu pressão política para que Angola compusesse o novo Estado brasileiro, “devido aos vínculos econômicos decorrentes do tráfico de escravos e a composição majoritariamente brasileira da elite colonial angolana” (VISENTINI, 2010, p. 110).

Talvez seja possível argumentar, hoje, que o processo de africanização

ocorreu em menor escala do que a europeização. Diferentemente de uma tendência natural, Rodrigues (1964) aponta que tal fenômeno é resultado de uma política deliberada da elite brasileira e dos europeus de alienar a nova nação de seu passado interligado à África.

Pela tradição histórica, pelas relações do povo, pela posição geográfica, pela unidade do mar [...], não pode o Brasil alhear-se do destino atual da África [...]. Na verdade, essa ligação sofreu uma ruptura, depois de 1850, mas é necessário reatá-la, desfazendo o complexo de alienação que as elites formaram, desde então, para fugir aos efeitos traumáticos do tráfico e da abolição, e [para] sonhar com uma sociedade branca e ocidental. Os numerosos e variados contatos brasileiro-africanos produziram costumes que nos unem, embora a nossa pele e a nossa alma tenham ficado mais ocidentais que a africana (RODRIGUES, 1964, p. 221).

A ruptura a qual Rodrigues (1964) se referia fora, nomeadamente, o longo processo de abolição do tráfico de escravos. À época, as trocas comerciais entre as duas margens do Atlântico Sul garantiam uma proeminência de poder aos portugueses, simbolizando a Pax Lusitana na região. De maneira mais ampla, no entanto, ocorriam mudanças profundas no âmago da organização do sistema internacional: a Inglaterra, caracterizada pelo poder marítimo e pela busca por hegemonia comercial, já começava a despontar como Grande Potência, dando início ao período da Pax Britânica. Evidentemente, esses dois polos de poder não poderiam coexistir no Atlântico Sul, de forma que, paulatinamente, os ingleses começaram a atacar a articulação comercial Brasil-Portugal-África, com a consciência de que esta representava um entrave às suas pretensões. A frente utilizada pelo império inglês para dismantelar o poderio português foi, em última instância, o ataque ao comércio de escravos em nível internacional (PENHA, 2011).

Alegadamente “em nome da justiça, da humanidade e da saúde política”, em 1806, foi firmado o tratado anglo-americano do Ato contra o Comércio de Escravos, cujo objetivo era findar o comércio de escravos na Inglaterra. Manifesta-se, a partir de então, a níveis econômico e diplomático, uma rejeição internacional ao tráfico negreiro e à escravatura. Nesse contexto, “em 1815, o resultado do Congresso de Viena isolou Portugal, que defendia a abolição do comércio de escravos em prazo mais longo, e legitimou a supremacia marítima britânica no Atlântico Sul” (PENHA, 2011, p. 40). Posteriormente, ocorre a promulgação da lei Bill Aberdeen (1845), que permitia o aprisionamento de quaisquer embarcações transportando escravos, e, por fim, a Lei Eusébio de Queiroz (1850), findando oficialmente o tráfico de escravos para o Brasil.

Há, com isso, a intensificação dos anseios pela europeização da sociedade brasileira, catalisando, portanto, a imigração de europeus para o país. Cumpre

ênfatar, ademais, que tais políticas brasileiras (abolição da escravatura e tentativas de branqueamento da população) não foram revogadas quando da queda do Império, tendo sido mantidas com o regime republicano de 1889. Paralelamente, a nível sistêmico, passa a ocorrer um novo avanço europeu em direção à África, agora com a expansão do colonialismo no continente (VISENTINI, 2010).

Ao fim e ao cabo, no que tange às relações entre Brasil e África, o cenário que se formava, influenciado por todos os fatores supracitados, acabaria por culminar com o retrocesso das relações entre as duas margens do Atlântico Sul. Este quadro irá perdurar desde o século XIX até a primeira metade do século XX; neste período, por exemplo, constatava-se que noventa por cento do comércio brasileiro com o continente ocorria com apenas uma nação: a África do Sul. Além disso, é importante ressaltar que “a relação com Portugal era importante para os sucessivos governos brasileiros, que barganhavam o apoio eleitoral da comunidade de imigrantes lusitanos [...], em troca do apoio brasileiro ao colonialismo português nos fóruns da ONU” (VISENTINI, 2010, p. 111).

A atuação brasileira estava, portanto, restrita à associação para com as pretensões portuguesas. O governo de Juscelino Kubitschek (1956 até janeiro de 1961), por exemplo, demonstra alguns traços desse afastamento em relação ao continente africano. Além do alinhamento da Guerra Fria e da preponderância estadunidense na pasta de relações exteriores do Brasil, o governo JK também aprofunda a conexão com o restante do continente americano por meio da Operação Pan-Americana, sem, no entanto, visar ao incremento das relações extrahemisféricas. Como consequência, frente ao ano de 1960, conhecido como o “ano africano” devido às dezessete independências proclamadas, o Brasil adota uma política discreta, de caráter apenas procedimental. O quadro mudaria, contudo, logo em seguida, no momento em que a política externa do país usufrui de novas diretrizes e formulações (CERVO; BUENO, 2014).

2.2 RELAÇÕES OSCILANTES: DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE AO NEOLIBERALISMO DOS ANOS 1990

Nomeadamente, a Política Externa Independente (PEI) foi um processo² que manteve-se à frente da política externa brasileira de janeiro de 1961 (posse de Jânio Quadros) até março de 1964 (golpe militar). Embora sem ocasionar ruptura, a PEI inovava em diversas frentes; era baseada no nacional-desenvolvimentismo-populista à época, porém não se mantinha restrita ao alinhamento e à prioridade exclusiva anteriormente direcionados ao continente americano. Ao invés disso,

² “[a PEI] foi, pois, um processo e não um projeto concebido em detalhes” (CERVO; BUENO, 2014, p. 331).

e analisando a conjuntura através de um prisma pragmático, a PEI visava ao estabelecimento de relações político-comerciais com novos parceiros, em novas regiões, tendo em mente a certeza de que o Brasil necessitava, cada vez mais, ampliar seus mercados e consolidar a sua inserção internacional. Em síntese, as proposições da PEI englobavam:

mundialização das relações internacionais do Brasil, isto é, não circunscrevê-las às Américas e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos, não obstante a afirmação de que o Brasil faz parte do Ocidente; ênfase na bissegmentação do mundo entre Norte e Sul, e não Leste-Oeste; busca da ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais [...]; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posição claramente contrária à realização de experiências nucleares; adoção dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção [...] (CERVO; BUENO, 2014, p. 334).

Nesse ínterim, devido à valorização do mundo em desenvolvimento, ocorre uma reaproximação brasileira em relação ao continente africano. O espaço afro-asiático, conforme apontava Afonso Arinos, chanceler de Jânio Quadros à época, compartilhava fortes laços etno-culturais com o Brasil, de maneira que se percebia um grande potencial de expansão das relações com as nações nesses locais estabelecidas – muitas das quais, diga-se de passagem, haviam recém sido desprendidas dos vínculos coloniais. Nesse sentido, em órgãos multilaterais tais como a ONU, o Brasil passou a pautar o seu posicionamento em ideais anticoloniais, havendo um consequente afastamento frente a Portugal (CERVO; BUENO, 2014). Houve, no entanto, contradições efetuadas pelo governo, as quais eram quase que instantaneamente criticadas. É um fato que, mesmo adotando uma nova política, o Brasil não fora capaz de romper abruptamente com Portugal. Assim, por vezes, verificava-se certo descompasso entre a retórica diplomática da PEI e a prática de votos brasileiros na ONU. Muitas vezes, o Brasil registrava votos de abstenção acerca de questões sensíveis – tais como temáticas envolvendo a autodeterminação e o anticolonialismo –, a fim de evitar embates diretos com a delegação portuguesa (CERVO; BUENO, 2014). Visentini (2010), por outro lado, evidencia que, como resultado da PEI, houve muitos avanços concretos nas relações Brasil-África. Dentre eles, nota-se a criação de uma Divisão da África no Itamaraty e a abertura de cinco Embaixadas, no Senegal, Costa do Marfim, Nigéria, Etiópia e Gana.

Posteriormente, na gestão João Goulart, houve uma continuidade da PEI. A fragilidade do governo, no entanto, gerava certo imobilismo externo para o Brasil, o que se refletia, inevitavelmente, em um retrocesso das relações com a África. O golpe militar de 1964, por sua vez, viria a intensificar esse quadro, com seu discurso fortemente atrelado à polarização característica da Guerra Fria. Os princípios da PEI

de engajamento para com o Terceiro Mundo, dessa forma, agora eram vistos como dispensáveis, principalmente devido ao fato que poderiam, potencialmente, vincular o novo regime a tendências de caráter mais esquerdista à época (VISENTINI, 2010).

Em relação ao primeiro presidente militar, no governo de Castelo Branco, é possível argumentar que fora aquele no qual as relações Brasil-África mantiveram-se mais frias. Durante o período, a política externa brasileira apresentou elevado grau de americanismo, com o pensamento de que as relações privilegiadas para com os Estados Unidos da América eram fundamentais para a segurança nacional. Ademais, verifica-se a proeminência do regionalismo hemisférico sob Castelo Branco, agora elevando a América Latina a um patamar favorecido na pasta de assuntos exteriores brasileiros. Nesse contexto, evidentemente, a África não usufruiu de um avanço nas relações com o Brasil. Pereira (2010) aponta que o engajamento brasileira era meramente autointeressado, ou seja, visava à ampliação de mercados para as exportações brasileiras – há, portanto, um caráter deveras pragmático. Além disso, há dois eixos que obstruíam a aproximação do Brasil com nações africanas: “o discreto apoio que conferia ao colonialismo português e pelos vínculos de cooperação com a África do Sul do *apartheid*” (PEREIRA, 2010, p. 33). O governo seguinte, de Costa e Silva (1967-1969), também manteve-se limitado às pretensões portuguesas na África, logrando evitar que irrompessem revoluções anti-Ocidentais nas nações do continente (PEREIRA, 2010; VISENTINI, 2010).

O governo do General Médici (1969-1974) foi caracterizado como o “linha dura”, sendo o mais repressivo dentre as gestões do regime militar. Em termos econômicos, por outro lado, o Brasil perpassava um momento de significativa prosperidade, com o Produto Interno Bruto (PIB) crescendo cerca de 10% ao ano. Com isso, introduziu-se a expressão “Milagre Brasileiro” para descrever o plano macroeconômico do período. A nível de política externa, é de se argumentar que a “Diplomacia do Interesse Nacional” do governo Médici imprimia certas ambiguidades e contradições. No que tange às relações de poder no sistema internacional, o Brasil via-se, ainda, compelido ao alinhamento para com o Estados Unidos; agora, contudo, o nacionalismo já passava a atuar de maneira mais sólida. Por meio de leituras do sistema, o Brasil notava que havia brechas para que pudesse tirar proveito das relações Norte-Sul, ao mesmo tempo em que possuía a certeza de que não poderia ceder às pressões do Primeiro Mundo (PEREIRA, 2010).

Paralelamente, a política exterior brasileira não priorizava os laços com o Terceiro Mundo, haja vista que o Brasil da época não se identificava como tal. Dessa forma, a interação com a África ainda mantinham-se restrita ao comércio. Há, no entanto, o surgimento de um fenômeno importante para o cenário, conforme aponta Pereira

[...] cada vez mais o discurso anticolonialista ganhava força internacional e

os atritos com as potências coloniais europeias seriam inevitáveis. Nesse sentido, o desenvolvimento da diplomacia brasileira para a África causava problemas com Portugal, com os EUA e com a África do Sul, mesmo que, na ONU, o Brasil tenha votado junto a esses países [...]. Por outro lado, o Brasil absteve-se nas questões gerais de condenação ao colonialismo, interesses econômicos estrangeiros, apartheid e discriminação racial, introduzindo certo distanciamento do grupo colonialista (PEREIRA, 2010, p. 84).

O governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), sucessor de Médici, desenvolveu uma política externa mais ousada, baseada no chamado “Pragmatismo Responsável”. Embora com a intenção de alçar o Brasil ao *status* de Grande Potência, a gestão de Geisel, na verdade, atravessava um momento de recessão econômica, já com os benefícios gerados pelo Milagre Brasileiro sendo esvaziados. Esse fato pautou o desenvolvimento da política exterior do governo, a qual, agora, visava ao aprofundamento das relações internacionais a fim de obter, principalmente, recursos energéticos como o petróleo. Nesse sentido, evidencia-se a aproximação para com os países árabes, bem como o estabelecimento de laços com países do campo socialista – tais como a República Popular da China, nação com a qual o Brasil finalmente estabeleceu relações diplomáticas em 1964. Há, portanto, uma tentativa em prol da *diversificação* dos parceiros estratégicos brasileiros (PEREIRA, 2010).

Essa diversificação possuía como escopo o Terceiro Mundo, fato que fez com a política externa de Geisel direcionasse especial atenção a tal grupo de países. A África, naturalmente, estava inserida nesse contexto; houve, assim, um aprofundamento da política africana do Brasil. Mesmo com a manutenção do interesse comercial, é inegável que tenham havido avanços. O Itamaraty, inclusive, notificou que era favorável à independência das colônias portuguesas, e assim o cumpriu: reconheceu o governo independente de Guiné-Bissau (1974) e foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola (1975). Em linhas gerais, consoante o chanceler brasileiro à época, Azeredo da Silveira, a política brasileira para a África estava assentada sob três eixos principais: “(i) incremento da cooperação, na modalidade Sul-Sul [...]; (ii) respeito aos princípios da soberania e autodeterminação dos Estados [...]; (iii) repulsa ao colonialismo e à discriminação racial [...]” (CERVO; BUENO, 2014, p. 452).

João Figueiredo (1979-198), sucessor de Geisel, estava comprometido com a transição democrática brasileira. No âmbito da política africana, houve uma tentativa de consolidação dos esforços empreendidos por Geisel, principalmente no incremento de cooperação para com os países lusófonos. Em 1980, o Presidente, inclusive, visitou diversas nações do continente, sendo o primeiro presidente brasileiro a realizar tal viagem (PEREIRA, 2010). Ademais, nessa altura, o Brasil já condenava veementemente o regime racista na África do Sul, bem como as agressões do referido Estado às demais nações da África Austral. José Sarney,

primeiro Presidente brasileiro após a redemocratização, manteve continuidade na política africana. Dentre suas iniciativas, enfatiza-se a consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), bem como o contínuo repúdio ao *apartheid* sul-africano (VISENTINI, 2010).

Logo após Sarney, com a presidência de Fernando Collor de Mello, há uma forte inflexão brasileira em direção ao neoliberalismo, estimulado pelo Consenso de Washington. Esse movimento, mais uma vez, retrai a actividade diplomática brasileira em relação à África, havendo uma priorização das relações Norte-Sul em detrimento do eixo Sul-Sul. Vê-se, portanto, que “a África foi considerada um cenário secundário, nos marcos de uma diplomacia baseada numa visão primeiro-mundista e neoliberal da globalização” (VISENTINI, 2010, p. 117). Posteriormente, com Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pode-se afirmar que o papel da África, para o Brasil, continuou em segundo plano, porém iniciativas significativas foram levadas a cabo, tais como a participação brasileira na missão de paz da ONU em Angola, bem como o reforçado apoio e cooperação com a África do Sul pós-apartheid, de Mandela (VISENTINI, 2010).

3 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA (2003-2010): NOVO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA AFRICANA

3.1 O PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003-2006)

A partir de 2003, com a presidência de Lula, a política externa brasileira volta a priorizar a relação Sul-Sul. Dentro dessas novas diretrizes políticas, o governo procurou restabelecer o contato com o continente africano, ciente de sua importância estratégica (econômica, social e militar) para o país, com a premissa de reafirmar as raízes brasileiras no continente africano e contribuir para que este desenvolva suas capacidades (VISENTINI *et al*, 2013; SILVA, 2003). Uma das primeiras preocupações do governo com o continente foi o restabelecimento do contato diplomático entre os dois territórios, por meio da abertura ou reativação de consulados e embaixadas no continente africano; ao final de 2010 eram cerca de 33 embaixadas no continente (VISENTINI *et al*, 2013).

A cooperação Sul-Sul se deu, a priori, pela revitalização de projetos com o continente estabelecidos em governos passados. Entre eles estão a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), com ênfase nas relações com os PALOPs³, e a ZOPACAS, ambos recebendo grande parte dos recursos de cooperação técnica multilateral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A nova atenção dada aos

³ Países Africanos de Língua Portuguesa compostos por Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, s.d).

PALOPs, por meio de acordos multilaterais e pela CPLP, está ligada ao passado histórico desses países com o Brasil. O país aproveitou o distanciamento português da CPLP com a formação da União Europeia e procurou fortalecer laços com esses países africanos (VISENTINI *et al*, 2013). A nível de cooperação, o governo brasileiro contou com o apoio da Agência Brasileira de Cooperação e de empresas privadas. A cooperação foi voltada a infraestrutura, desenvolvimento econômico e social dos países, intercâmbio de projetos de assistência pública e, principalmente no caso dos PALOPs, educacional. É contabilizado que este grupo de países recebeu até meados de 2015 cerca de 77% dos investimentos da ABC no continente (MILANI, 2017).

Quanto à ZOPACAS, o governo Lula procurou retomar a importância do projeto, uma vez instituído a fim de favorecer não só a segurança estratégica do país ao garantir a paz nesta região do Atlântico, porém ser capaz de melhorar as condições comerciais entre as duas margens e até mesmo com o continente asiático. Principalmente nesse governo, foi ressaltado o interesse brasileiro nas possíveis jazidas de petróleo e mares além da jurisdição do país. Dessa forma, revitalizar o relacionamento do Brasil com os países-membros da ZOPACAS foi um mecanismo importante para que o Estado pudesse atingir seus objetivos (VISENTINI, 2016). Tal relacionamento com a ZOPACAS, no entanto, consolidou-se no segundo mandato de Lula.

Outra via adotada por Lula com o objetivo de se aproximar do continente africano como um todo foi por meio de órgãos regionais. Essa via culminou, ainda no primeiro governo em acordos e encontros importantes para o projeto de governo, tais como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) de 2003, a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) de 2003 e a Cúpula América do Sul-África (ASA) de 2006. O IBAS foi um dos primeiros movimentos brasileiro no governo Lula em direção a cooperação Sul-Sul, umas das principais ações deste é o caráter que desenvolve em torno da cooperação com países em desenvolvimento por meio do Fundo IBAS e da própria ajuda em outras áreas (econômica, política, educacional) a esses países (VISENTINI, 2016). A ASPA procurou desenvolver e aproximar a América do Sul e os países da Liga Árabe; apesar de um movimento regional têm como característica principal a cooperação multilateral e diferentes setores dos países-membros. A ASA, por sua vez, é considerado um dos principais movimentos do país em direção a cooperação Sul-Sul com o continente africano, com políticas similares às da ASPA no desenvolvimento econômico e social. Assim sendo, na primeira edição em 2006, os países signatários do acordo fundador, o de Abuja, reconheceram a necessidade de intensificar a cooperação entre eles em resposta à ordem econômica internacional desigual (VISENTINI, 2016, p. 81)⁴.

4 Semelhante ao Ibas, a ASA abrange várias temáticas, desde a cooperação em fóruns, a parcerias estratégicas em diversas áreas, como desenvolvimento rural, comércio, infraestrutura, entre outros

Ao final do primeiro mandato, pode-se concluir que o início de uma nova cooperação com a África era estabelecido. As negociações do governo Lula com o continente foram capazes de trazer benefícios para ambas as partes; um estudo de caso fundamental para a compreensão do tema seria o relacionamento bilateral Brasil-Moçambique. Em 2004, o governo perdoou 95% da dívida do país com o Brasil. No mesmo ano, sob a promessa e reerguer economicamente Moçambique, empresas brasileiras mineradoras e construtoras estabeleceram projetos no território moçambicano (MILANI, 2017). O caso de Moçambique encaixa-se no enfoque brasileiro aos PALOP e à ZOPACAS, a fim de estabelecer uma posição de prestígio na região. No entanto, o movimento de capital para a África não foi exclusividade desses dois projetos, procurando-se ajudar a totalidade do continente: estima-se que, entre 2003 e 2006, o intercâmbio comercial Brasil-África cresceu de 2,4 bilhões para 7,45 bilhões de dólares (VISENTINI, 2016).

3.2 SEGUNDO GOVERNO LULA (2007-2010)

O esforço de aproximação com a África, impulsionado no primeiro mandato de Lula, é fruto de uma adoção de uma política externa com enfoque no multilateralismo e no hemisfério Sul como meio de inserção internacional (VISENTINI, 2016). Diferente do governo de seu antecessor, FHC – que selecionava países para aproximação (VISENTINI, 2016) – o incremento de relações político-diplomáticas configurou uma política continental durante o governo Lula, sendo que, em seu segundo mandato, várias dessas alianças e iniciativas vieram a se consolidar.

A diferença no que tange a estratégia brasileira, conforme Visentini nota, é que essa cooperação traz novos elementos, pois privilegia a transferência de conhecimento, a capacitação, o emprego da mão de obra local e iniciativas projetadas com atenção para as demandas especiais de cada país (VISENTINI, 2016). Assim, essas ações de cooperação técnica brasileiras no continente, estão aliadas a “diplomacia solidária” e a Cooperação Sul-Sul (VISENTINI, 2016, p. 122). Como notam Lessa e Cervo (2014), essa insistência sobre relações Sul-Sul no século 21 traduz, precisamente, o universalismo, na medida que aos emergentes cabe traçar a ordem internacional junto com o velho mundo desenvolvido. Atitudes diante de blocos, coalizões, parcerias e prioridades regionais evidenciam, com objetividade, esse universalismo.

Nessa perspectiva, destaca-se o potencial das nações africanas de língua oficial portuguesa, que, através da PALOP e da CPLP – criada em 1996 por iniciativa brasileira, configura importante mecanismo de aprofundamento das relações com

(VISENTINI, 2016, p. 82)

o continente juntamente com o ZOPACAS –, unem nações com objetivos comuns visando atingi-los em fóruns globais, como já notado anteriormente (VISENTINI, 2016).

Dois anos após a institucionalização do BRIC⁵, em 2007, a África do Sul integrou-se ao bloco – que hoje abriga o Fórum de Diálogo Ibas⁶ além da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX) –, configurando a diplomacia afirmativa em relação às parcerias estratégicas com as potências emergentes (VISENTINI, 2013).

Cabe notar que, além dos Centros Culturais Brasileiros (CCBs), nos postos diplomáticos dos países – que promovem atividades artísticas pelas embaixadas locais –, a difusão e influência cultural brasileira dá-se também no meio acadêmico africano e na presença crescente de igrejas evangélicas, de televisão e telenovelas, principalmente em países que falam a língua portuguesa e na África do Sul (VISENTINI, 2016). Dessa forma, o Ministério das Relações Exteriores possui parceria com a Capes e ambos, juntos, sustentam programas de pesquisa, aulas em várias universidades africanas.

A Congregação Batista, por exemplo, está presente em 15 países no continente, enquanto o grupo MIAF (Missão para o Interior da África) em 13 países. e a Igreja Universal do Reino de Deus em 25 países (VISENTINI, 2016). A parceria prioritária com a África representa também um projeto nacional em torno de uma definição identitária da nação: uma nação mestiça e em desenvolvimento (VISENTINI, 2016). Além disso, a partir das semelhanças culturais e, como, Lessa e Cervo (2014) afirmam, da imagem positiva que os brasileiros da missão da ONU no Haiti difundiram, o Brasil foi alvo de corrente migratória, proveniente não só do próprio Haiti, como também do Oriente Médio e da África. Desse modo, em 2013, o Comitê Nacional para Refugiados (Conare) concedeu asilo político a 4.500 beneficiados, sendo que 64% desses são africanos.

A relação comercial com o continente, com a cifra de US\$ 2.4 bilhões em 2003, atingiu US\$ 7,5 bilhões no final do seu primeiro mandato, em 2006 e US\$ 10,2 bilhões em 2008 (VISENTINI, 2016). Sublinha-se que as empresas brasileiras transnacionalizadas também foram favorecidas pela diplomacia presidencial, sendo que tanto a presença de empresas brasileiras quanto os investimentos cresceram e os empreendimentos brasileiros, dentre eles empresas brasileiras públicas e privadas, sobretudo através da Petrobras, da Odebrecht e da Vale do Rio Doce, ganharam espaço

5 O contexto da formação do BRIC decorre da eclosão da crise financeira internacional de 2008 e da necessidade de articulação entre os países emergentes a fim de ter um papel maior em instituições financeiras internacionais e buscar, dentre outras coisas, estabilidade no sistema financeiro (VISENTINI, 2013)

6 Como já tangenciado na seção anterior, os países do Ibas, conforme nota Visentini, visam reforçar seu desenvolvimento econômico por meio do caráter complementar das suas indústrias, serviços, comércio e tecnologia (2013) e interagir no sentido de “formar novos paradigmas de governança global, um novo equilíbrio de poder e construir um entorno regional seguro e estável no sul de cada um dos continentes”.

sob o governo Lula (VISENTINI, 2016). Além dessas, são ativas no continente as construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Queiroz Galvão (VISENTINI, 2016). O investimento privado é responsável por investir em infraestrutura, energia e mineração e tem sido promovido desde a década de 1980. No que tange à energia, petróleo e fontes de energia sustentáveis, como biocombustíveis, que envolvem pequenos agricultores e agricultura familiar, também são fontes de investimento (VISENTINI, 2016).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem sido a responsável por coordenar as iniciativas de cooperação técnica com a África sendo que, em 2008, cerca de 115 projetos foram executados em países africanos, nas áreas de educação, agricultura, pecuária, saúde, meio ambiente, administração pública, tecnologia de informação, governo eletrônico, cultura, energia, desenvolvimento urbano, formação e capacitação profissional e esporte. Os projetos da cooperação em saúde ocorrem no Senegal, em Gana e nos PALOP. Os projetos de combate a fome ocorrem em Angola, Moçambique e nos PALOP (VISENTINI, 2016).

Outro aspecto da cooperação diz respeito a promoção do desenvolvimento em torno da educação, com os projetos de cooperação educacional, como o PEC-G, PEC-PG, abrindo possibilidades de estudo para alunos estrangeiros em instituições de ensino superior no Brasil (VISENTINI, 2016). Outros projetos são fomentados, como Alfabetização de Jovens e Adultos em São Tomé e Príncipe e Moçambique, e o Projeto Capacitação para Elaboração de Proposta Curricular em Angola, por exemplo. A cooperação brasileira junto aos países africanos envolve, principalmente, os PALOPs, sendo que a cooperação prestada à Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, por exemplo, corresponde a 74% dos recursos alocados em projetos de cooperação técnica na África (VISENTINI, 2016).

Outrossim, a agricultura, como parte da cooperação técnica, tem sido estimulada, com a instalação do Escritório Regional da EMBRAPA, em Gana (2006) a fim de facilitar a transferência de tecnologias agropecuárias e florestais.

A continuação e intensificação de cooperação no âmbito do IBAS, ademais, permitiu uma aproximação maior com a África do Sul, bem como reafirmaram, ao longo das seguintes reuniões de cúpulas – a segunda em 2007, seguida de outra em 2008, 2010 e 2011 – a atuação articulada projetando seus membros no sistema internacional e chama a atenção do chamado “Norte econômico” às reivindicações dos países do Sul e disposição deles em colaborar com os progressos de uma ordem multipolar (VISENTINI, 2016).

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), criada durante o governo Sarney, em 1986, e restabelecida em 2007, na Cúpula Ministerial de Luanda (Angola), permitiu, além da cooperação econômica, grupos de trabalho em áreas como operações de paz, problemas ambientais e luta contra atividades ilícitas transnacionais. Entre 2003 e 2010, foram assinados acordos de cooperação

no domingo da defesa com África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal. Além disso, outras atividades nas áreas de formação militar, levantamento de plataforma continental, ciência e tecnologia, além de operações comerciais também foram realizadas (VISENTINI, 2016).

3 PÓS-LULA: REMANEJAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA AFRICANA

Com as eleições de Lula, houve uma reorientação da política externa brasileira, inserida no contexto de transição da ordem mundial em curso, marcado, sobretudo, pela decomposição estrutural da hegemonia estadunidense e pela emergência de novos pólos de poder, como afirma Fernandes (2016). Nesse sentido, no que tange a África, sua agenda externa foi marcada pela expansão de relações diplomáticas, econômicas e sociais em outros países em desenvolvimento no Oriente Médio e Ásia, bem como na África (FERNANDES, 2016). Essa reaproximação com o continente africano, como vista ao longo do período do seu governo, esteve inserida no novo padrão de cooperação sul-sul e de integração latino-americano, que expressa uma agenda crítica e reformista nesse contexto internacional de transição, e tem o propósito de reformar as instituições de governança multilateral, fazer frente ao monopólio dos países capitalistas centrais e criar novas instituições multilaterais de alcance global – como representa o BRICS. (FERNANDES, 2016).

Nesse sentido, após assumir a presidência em 2011, Dilma Rousseff e o novo Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, deram continuidade nas relações do Brasil com o continente africano e no projeto de inserção internacional iniciado na administração anterior (VISENTINI, 2016). Entretanto, de modo geral, seu primeiro mandato (2011-2014) representou um declínio relativo na atuação internacional em contraste com os mandatos de Lula entre 2003 e 2010 (CERVO; LESSA, 2014). Declínio este que, no entanto, é perceptível desde a transição do governo de Lula da Silva para a sua sucessora, e que afeta a inserção internacional do Brasil potência emergente (CERVO; LESSA, 2014). Houve, conforme Visentini, um esvaziamento político e financeiro do Itamaraty, especialmente no tocante a cooperação sul-sul, sendo mais grave o caso africano, com a redução de pessoal e recursos e a não materialização de diversas iniciativas acordadas (VISENTINI, 2016). Essa retração da diplomacia brasileira afetou o padrão de relações com a África no que Visentini (2016, p. 91) chamou “de continuidade sem prioridade”. Conquanto Lula, através de uma diplomacia presidencial, conduziu pessoalmente assuntos da política externa – viajou 11 vezes e visitou 29 países –, a postura da presidenta foi de menor presença no continente africano. Os contatos político-diplomáticos diminuíram, mas os esforços de cooperação, em suas

diversas modalidades, foram mantidos. Uns dos exemplos é a cooperação para o desenvolvimento e a promoção cultural, em que há transferência de conhecimento a cumprir os objetivos de melhorar as condições de vida nos locais apoiados e gerar capacidades técnicas que permitam internalizar os resultados da cooperação (VISENTINI, 2016).

Nos aspectos mais técnicos, comercialmente, houve continuidade de crescimento econômico, interrompido em 2009 em virtude da crise econômica mundial, mas logo retomado em 2010, e tendo seu pico em 2011 (VISENTINI, 2016). Além disso, assinaturas de acordos multilaterais – como o Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-SACU – e estímulo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) através de financiamentos que facilitem a internacionalização de empresas também configuram o quadro de expansão do comércio entre o Brasil e a África.

Durante o governo Dilma, ainda, uma política de perdão condicionado à dívida externa foi concedida a alguns países, em contrapartida por investimentos em educação e compra de produtos brasileiros (VISENTINI, 2016). A nível de cooperação sul-sul e de extrema importância para o evento de uma nova ordem financeira internacional, houve a formação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS (2014). Para Fernandes (2016), a criação do banco representou um contraponto às instituições multilaterais de financiamento, já que estas têm se revelado incapazes de enfrentar os principais problemas que afligem o mundo após a crise econômica no século XX.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciada na década de 1960 e como parte de um projeto de inserção internacional que colocou a África no centro da afirmação brasileira de autonomia no mundo (SARAIVA, 1996), a política africana foi contínua, mesmo em períodos de mudanças de governo. Os primeiros contatos foram iniciados com os governos de Quadros e Goulart e, desde 1967, quando a África deixou de ser apenas uma secretaria adjunta aglutinada ao Oriente Médio dentro do Itamaraty para ter sua própria Divisão, tem-se acompanhado um planejamento maior, com coleta de dados e informações sobre o continente e temas envolvendo o comércio e a posição do Brasil a favor da descolonização (MARTINS, 2014). Como apresentado no artigo, durante anos o Brasil manteve relativa posição de ambiguidade quanto à descolonização – já que na teoria era a favor da autodeterminação dos povos, mas mantinha-se aliado à ex-metrópole Portugal –, que só viria a mudar a partir do governo Costa e Silva e mais firmemente com Geisel. Embora o interesse brasileiro a favor do aceleramento da descolonização vinha de querer estabelecer contato com novos países africanos e melhorar as possibilidades de livre cooperação e comércio

entre os países subdesenvolvidos, a África, numa reaproximação feita durante o período Costa e Silva que serviu de base para as relações entre os anos 1969-1990 com o continente, passou a integrar a agenda política externa (MARTINS, 2014).

Além disso, o artigo empenhou-se em mostrar que, mesmo com as diferentes tendências das presidências, a presença brasileira, em termos comerciais, econômicos e também culturais continuou. Assim, corroborando o argumento principal do artigo, isto é, de que a política africana consiste em uma política de Estado, ressalta-se que, embora nos últimos períodos do cenário político brasileiro com Michel Temer na presidência se esteja vendo um ajuste da política exterior às novas metas do governo, a política africana não se esvazia inteiramente. Desse modo, a política persiste, não com a mesma prioridade ou ampliação do governo Lula, mas com declínios mais acentuados do que no governo Rousseff.

Nota-se, também, que o perfil das cooperações entre o Brasil e África situa-se num quadro de oportunidades de desenvolvimento para as nações africanas, no que convencionou-se chamar de diplomacia solidária, em que o ABC, como visto, é um dos principais agentes viabilizadores de toda a cooperação técnica. Procurou-se notar que através dos órgãos multilaterais, como a ASA e a CPLP, as nações unem-se em torno da promoção de objetivos comuns, podendo melhor se articularem nos fóruns globais (VISENTINI, 2016.).

Por fim, este artigo procurou demonstrar que a internacionalização da economia brasileira se dá através de um apoio ao desenvolvimento africano, inserida no contexto maior das Cooperações Sul-Sul, em que a cooperação entre países em desenvolvimento permite uma melhor correlação de forças capaz de equilibrar os mecanismos multilaterais e construir um sistema mundial multipolar (VISENTINI, 2016).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação Brasil-PALOP**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Palop>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 2010, vol.53, n.spe, pp.214-240. ISSN 1983-3121. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2014.

CERVO, Amado & LESSA, Carlos. O Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. Bras. Polít. Int.** 57 (2), 2014.

FERNANDES, Luis. AULA INAUGURAL: DA TRANSIÇÃO NA ORDEM MUNDIAL À

RUPTURA NA ORDEM DEMOCRÁTICA NACIONAL. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S.l.], v. 5, n. 9, p. 9-25, dez. 2016. ISSN 2316-8323. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/5853>>. Acesso em: 14 Dez. 2017.

MARTINS, Rodrigo Perla. Costa e Silva: a diplomacia da prosperidade e a retomada do padrão de conduta externo brasileiro (1967-1969). In: **Política Externa Brasileira Durante o Regime Militar (1964-1985)**, Juruá Editora, Curitiba, 2014.

MILANI, Carlos R. S.. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017. 224 p. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/729>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. EDUFBA. 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Relações Exteriores do Brasil (1964-1990)**. Petrópolis: Vozes, 2010.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: Outro Horizonte**. Brasília: Civilização Brasileira, 1964.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: A Dimensão Atlântica da Política Externa do Brasil**, Brasília: Editora. Unb, 1996.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional: discurso**. [1 de janeiro de 2003]. Brasília, DF: Congresso Nacional.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África Moderna: Um Continente em Mudança (1960-2010)**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos Africanos**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Relação Brasil-África: Prestígio, cooperação ou negócios?**. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2016.

ABSTRACT

In order to emphasize the importance of the Brazil-Africa relations, the paper aims at presenting an overview of the South-South cooperation and the resulting social and political exchanges between both territories. Assuming the fact that de African continent is seen by Brazil as a great source of strategic, security - as in “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)”, commercial and political resources. The search for a proximity to Africa, therefore, is part of the Brazilian foreign policy. For this purpose, it will be analyzed the set of Brazilian actions around achieving this objective, according to the 90’s, and approximations.

KEY WORDS: Brazil, Africa, South-South Cooperation, Brazilian Foreign Policy.

A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA: DETERMINANTES HISTÓRICOS E POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES

Bruno Palombini Gastal
Júlio César G. Spido
Lorenzo Andreoli da Silva¹

RESUMO

O presente artigo busca apresentar um panorama consistente sobre a crise econômica que vive o Brasil. Para isso, primeiramente o trabalho apresentará de maneira resumida os principais aspectos da evolução da economia brasileira nos governos Cardoso, Lula e Dilma. Com esses elementos analíticos em mente, a crise em si é narrada em seus principais eventos, ao que se segue um apanhado das mais notáveis interpretações sobre ela – seja sob uma perspectiva teórica ortodoxa ou heterodoxa. Finalmente, as tendências mais recentes da economia brasileira são apresentadas, assim como algumas perspectivas e propostas para seu futuro.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; crise econômica; Dilma Rousseff; Michel Temer.

1 INTRODUÇÃO

A partir de uma breve retomada das tendências recentes que marcaram a economia brasileira, o presente artigo tem como objetivo apresentar de forma geral as diferentes interpretações sobre a atual crise brasileira e possíveis saídas para ela. Buscou-se trazer distintas visões para o texto, o que é importante numa ciência como a economia que, não sendo uma ciência exata, é intrinsecamente permeada por interesses e posições políticas.

Em primeiro lugar, será feito um resumo da história econômica brasileira desde o Plano Real (1994) até o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2014), de modo a fornecer alguns elementos imprescindíveis para se compreender os anos mais recentes. A seguir, será abordado o período da crise propriamente dita, desde o início do segundo mandato de Dilma (2015) até o seu impedimento e a assunção de Michel Temer à presidência. Depois, serão apresentadas algumas tendências

¹ Estudantes de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

mais recentes da economia brasileira e distintas propostas e perspectivas para o seu futuro.

2 A ECONOMIA BRASILEIRA DO PLANO REAL (1994) AO PRIMEIRO GOVERNO DILMA (2010-2014)

A presente seção tem por base a concepção de que a compreensão da crise econômica recente tem de considerar as bases que foram assentadas no Plano Real, que inauguraram um novo momento na economia brasileira sob fundamentos bastante diferentes dos que vigiam até então. A crise é, desse modo, vista como um momento de erupção de uma série de limitações que estruturalmente afetavam a economia brasileira desde então, catalisadas por condicionamentos da economia internacional e por decisões de política econômica. É tendo isso em mente que buscamos apresentar sinteticamente a evolução da economia brasileira nos governos FHC, Lula e Dilma, de modo a trazer elementos significativos para a crise atual.

2.1 Os GOVERNOS FHC: ESTABILIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA

Diferente dos outros planos de estabilização econômica implementados no período da Nova República, o Plano Real, de 1994, obteve êxito no combate à inflação². O diagnóstico acerca da inflação era o mesmo de outros planos: o Brasil além de sofrer problemas estruturais, como uma estrutura de mercado oligopolizada e fechada, com alto poder de barganha sindical, enfrentava um problema inercial de cultura inflacionária³ (inércia inflacionária). Para combater essa memória, o governo criou um sistema bimonetário no qual a moeda velha (o Cruzeiro Real) e uma moeda nova (a URV ou Unidade Real de Valor) coexistiam na medida em que a primeira se convertia lentamente na última, não se baseando no congelamento de preços, medidas ortodoxas ou confisco da poupança dos planos anteriores. Para isso o plano do governo, na figura do então senador e depois presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), baseou-se num regime de câmbio fixo de supervalorização da moeda nova e altas taxas de juros.

2 Devem ser destacados os planos Cruzado (1986); Bresser (1987); Verão (1989); Collor I (1990) e Collor II (1991). Para uma análise mais profunda do período do Plano Real, assim como para os períodos que o precederam, ver GREMAUD et al (2012).

3 A base teórica da cultura inflacionária separa o processo de inflação em “choque” e “tendência”, sendo o segundo uma certa autonomia adquirida pelo processo inflacionário advindo da indexação de preços (do processo passado). Contudo, os planos anteriores ao Plano Real apostaram exclusivamente em choques (congelamento de preços) para resolver o problema inflacionário, enquanto que o Plano Real provocou uma “superindexação” dos preços que permitiu uma maior sincronia dos preços (resolvendo o aspecto inercial da inflação) (GREMAUD et al, 2012).

O câmbio indexado de uma URV para um dólar, ou seja, fortemente valorizado, incentivava as importações e, portanto, dificultava o repasse inflacionário dos preços praticados pelas empresas brasileiras. O câmbio valorizado tinha como objetivo estabilizar a inflação, provocando um “choque de concorrência”, uma vez que esta medida facilitava aos consumidores nacionais adquirirem mercadorias importadas e ao mesmo tempo desestimulava os sucessivos reajustes de preços feitos pelos empresários brasileiros. Ao mesmo tempo, esta medida também tinha como objetivo modernizar a indústria nacional forçando a competição com o mercado externo.

Essa tática se apoiava num contexto de elevadas reservas cambiais brasileiras e alta liquidez internacional incentivada pela abertura comercial iniciada ainda no começo da década de 1990 (GREMAUD *et al*, 2012). Entretanto, justamente pelo incentivo ao consumo de importado e ao desincentivo à exportação, o Brasil assumia dois riscos: a deterioração das contas públicas e da balança de pagamentos. O primeiro risco já havia sido abordado no planejamento e na implantação do Plano Real com a retórica e de fato implementação de medidas de equilíbrio das contas públicas e corte de gastos, mas mesmo assim o problema persistia e se aprofundava. O segundo flanco exposto no referido plano se apoiou nas elevadas reservas cambiais que o Brasil tinha acumulado nos anos onde conseguira uma balança comercial positiva, mas que logo começou a minguar⁴.

Assim o Plano Real, em função da política cambial, provocou desequilíbrios nas contas externas do Brasil. Portanto, tentou-se controlar os saldos negativos da Balança comercial pela atração de investimento privado autônomo (em grande parte estrangeiro) atraído pela elevação da taxa de juros e pela política de privatizações.

Até final do primeiro mandato de FHC (1995-1998), havia uma preocupação crescente com a sobrevalorização do câmbio – e os perigos a ela associados – e consequentemente com a segurança dos ativos internacionais. Em 1999 (já passada a turbulência das eleições com a vitória do segundo mandato de FHC), a nomeação de Armínio Fraga para a presidência do Banco Central estabeleceu-se uma nova estratégia de estabilização, centrada no tripé macroeconômico: **(i)** câmbio flutuante; **(ii)** regime de metas de inflação e **(iii)** meta fiscal. Nas palavras do então presidente do Banco Central:

Antes o governo dizia para a taxa de câmbio você toma conta da inflação e dizia para a taxa de juros: você toma conta do balanço de pagamentos, que é o regime de taxa de câmbio fixa. Hoje nós estamos escalando o time de forma diferente, nós estamos dizendo para a taxa de câmbio: você toma conta do balanço de pagamentos e para a taxa de juros: você toma conta da inflação. Agora nada disso funciona sem uma boa política fiscal (FRAGA, 1999, em vídeo).

4 Segundo GIAMBIAGI *et al* (2011), o Brasil tinha, em junho de 1994, US\$ 43 milhões em reservas cambiais. Já em abril de 1995, as reservas brasileiras tinham diminuído para US\$ 32 milhões.

O câmbio flutuante reduziu a pressão deficitária sobre o balanço de pagamentos, porém arriscou a volta da inflação, combatida, por sua vez, pela alta taxa de juros que atuou sobre o consumo e, conseqüentemente, sobre a inflação (as chamadas metas de inflação são baseadas principalmente pela definição da taxa de juros básica do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos federais [taxa SELIC])⁵. O terceiro ponto, em comum com a gestão anterior, foi a definição de uma meta de superávit fiscal, com o intuito de passar uma imagem de responsabilidade fiscal em relação aos compromissos financeiros, dessa vez contando com maior rigidez no estabelecimento de metas através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶.

Assim, foi montada a política macroeconômica em uso até os dias de hoje sem que, entretanto, a economia tenha se estabilizado satisfatoriamente na transição do 2º mandato de FHC para o 1º governo Lula. A relação dívida pública/PIB aumentou consecutivamente de 1995 à 2002, porém pode-se distinguir as razões para tal entre o 1º e o 2º mandato de FHC. No 1º a dívida se elevou por razões fiscais, devido à elevados índices de necessidade de financiamento do setor público. Entretanto, no 2º, a origem fiscal da dívida se manteve estável, sendo o ajuste patrimonial do PIB, os efeitos cambiais sobre a dívida e o reconhecimento de dívidas antigas os responsáveis pela relação negativa dívida/PIB e pelo subsequente desencanto acerca do futuro da economia brasileira. Porém, esse desencanto ou “miopia” segundo Giambiagi et al (2011, p.190), afetado em parte pelas crises internacionais (principalmente da América Latina) e em parte pelo ajuste lento da economia às novas políticas, teria vida curta e já na transição para o governo Lula as perspectivas acerca da economia brasileira atingiriam uma nova fase de otimismo.

2.2 O PERÍODO LULA: MANUTENÇÃO E INFLEXÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

O governo FHC, em 2002, deixou para o seu sucessor uma economia em cenário de crise e instabilidade. A dívida pública líquida⁷ do país representava 51% do PIB, enquanto que a população brasileira desempregada chegava a 11%. O crescimento econômico era baixo e a taxa de inflação (12,5%) e câmbio real (R\$ 3,53 real/dólar) estavam em patamares altos (BARBOSA; SOUZA, 2010). Além disso,

5 A taxa SELIC é a taxa de juros básica da economia. Representa uma sinalização de quanto o Governo está pagando na forma de juros ao detentores de títulos públicos (BCB, 2018).

6 A LRF entrou em vigor em maio de 2000 e tem como objetivo obter superávit nas contas públicas. Para tanto, a mesma estabelece um conjunto de limites de gastos, como, por exemplo: para pessoal, dívida, endividamento, etc. Além disso, a mesma lei define que é da responsabilidade fiscal que o Gestor cobre os tributos de sua competência.

7 A dívida pública bruta é composta por todas as dívidas do setor público brasileiro e do Banco Central junto ao sistema financeiro e ao resto do mundo. Já a dívida pública líquida subtrai desta conta os ativos financeiros retidos pelo governo (CASTRO, 2016).

o Brasil sofria com a fuga de capitais estrangeiros investidos no país e com o baixo volume de suas reservas internacionais – composta, em sua maioria, por dólares de um empréstimo junto ao FMI feito em 1998 para fechar as contas externas do país.

Em relação ao governo Lula (2003-2010) a política econômica pode ser dividida em dois períodos distintos: o primeiro período de 2003 a 2005; e o segundo período de 2006 até o fim do segundo mandato (2010)⁸. As distinções nas medidas econômicas adotadas nos dois períodos decorrem das condições de instabilidade e incerteza em que se encontrava a economia brasileira em 2002, ano que antecede a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT). As causas para existência de dois períodos distintos da política econômica durante o governo Lula estão relacionadas com a estabilização da economia brasileira e o ganho da confiança dos agentes no primeiro momento, o que permitiu uma inflexão da política econômica no segundo período.

Grande parte da literatura econômica (BARBOSA; SOUZA, 2010; ERBER, 2011; GIAMBIAGI et al, 2011; GREMAUD et al, 2012; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011) aponta que os fatores que levaram à crise de 2002 eram conjunturais e estavam relacionados com as expectativas negativas dos agentes econômicos (especialmente o setor financeiro e os agentes estrangeiros) com a provável ascensão de Lula⁹ à presidência da República.

As medidas para converter este quadro se iniciam antes mesmo da posse do governo petista com o lançamento da “Carta ao Povo Brasileiro” (LULA, 2002) em 2002, antes da eleição de Lula em outubro do mesmo ano. Tal documento foi importante pois sinalizava para os agentes econômicos a manutenção das políticas e da estrutura econômica adotada no governo anterior, através do cumprimento dos contratos firmados e o comprometimento com a estabilidade da economia e da manutenção das taxas de juros.

O primeiro ano do governo Lula (2003-2006) dessa forma, foi marcado pelo aumento da taxa de juros e a diminuição do investimento estatal em relação ao PIB para aumentar o superávit primário do governo, como havia sido prometido pelo próprio presidente. (BARBOSA; SOUZA, 2010). Os efeitos destas medidas também tiveram reflexo na taxa de câmbio que iniciou um movimento de apreciação, o que indica que o desequilíbrio cambial era causado por fatores expectacionais, majoritariamente. Essas medidas foram efetivas para estabilizar a economia brasileira. O crescimento do PIB, todavia, segundo o IPEA (2017), foi de um pouco

8 Autores, como Nelson Barbosa e José Antônio Pereira de Souza (2010), Fábio Giambiagi (2011), Amaury Gremaud (2011) e Lecio Moraes e Alfredo Saad-Filho (2011), identificam a existência destes dois períodos da política econômica ao longo dos mandatos de Lula.

9 O receio de diversos agentes econômicos com a ascensão de Lula à presidência está ligada ao fato de a agenda econômica do PT – partido identificado como de esquerda e com apoio sindical – defendia posições muito mais radicais do que as de fato implementadas nos seus dois governos, como a moratória da dívida externa (BARBOSA; SOUZA, 2010; GIAMBIAGI et al, 2011).

mais de 1% em 2003, além do registro de recessão técnica¹⁰ por dois trimestres do mesmo ano, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2004).

No biênio seguinte (2004-2005) é possível verificar a manutenção destas políticas, com o incremento de algumas medidas relevantes. Entre estas medidas importantes está a criação de um mecanismo de transferência direta de renda – o Bolsa Família – e o aumento real e significativo do salário mínimo, duas políticas sociais centrais do governo petista. A expansão do crédito – possibilitada pela estabilização da economia, pela baixa na taxa real de juros registrada no início de 2004 e pela criação do crédito consignado – para pessoas físicas e jurídicas também foi um fator que merece destaque, já que a expansão do crédito possibilita o maior consumo das famílias e o maior investimento na produção dos empresários (BARBOSA; SOUZA, 2010).

O resultado destas medidas – aliado ao crescimento da economia mundial e, consequentemente, das exportações brasileiras – foi um crescimento do produto da economia brasileira maior do que o esperado pelo Banco Central neste biênio. O aumento inesperado, contudo, gerou a apreensão de um aumento inflacionário por parte dos formuladores da política econômica, o que acabou gerando uma nova elevação da taxa de juros para conter a demanda e, consequentemente, a pressão inflacionária. O efeito dessa decisão foi o aumento do PIB brasileiro em apenas 2,5% em contraste com os 5,7% do ano anterior¹¹.

A partir de 2006, a política econômica do governo Lula sofreu uma inflexão. Adotando uma visão mais heterodoxa e com maior preocupação em um governo mais atuante na economia do país, o governo tomou medidas para aumento do crescimento brasileiro. Mesmo com esta reformulação, é importante ressaltar que essas novas medidas econômicas, voltadas agora para uma abordagem mais desenvolvimentista¹², foram introduzidas na antiga estrutura macroeconômica de forma complementar, não substituindo o tripé macroeconômico por outro tipo de estrutura (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

O que se vê, a partir de 2006, é um maior protagonismo do governo na economia. Este protagonismo se dá, primeiramente, com a introdução de programas voltados para o investimento em infraestrutura através da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incentivando, dessa forma, o mercado da

10 Quando a economia de um país apresenta resultados negativos de crescimento por dois trimestres consecutivos, diz-se que a economia entrou em recessão técnica (IPEA, 2009).

11 Para uma análise mais completa das taxas de crescimento do PIB brasileiro, acessar: <http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/BRA>.

12 De acordo com Fonseca (2015, p. 40), seria aquela “formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista”.

construção civil e grandes obras públicas, como a construção de estradas, aeroportos e hidrelétricas. O segundo ponto a ser destacado nesse período é a desoneração tributária através da redução de impostos como o IPI, o fim da CPMF e a correção da tabela do imposto de renda para pessoas físicas, possibilitando uma expansão do consumo por parte das famílias e do investimento por parte dos empresários (BARBOSA; SOUZA, 2010). Um último fator que deve ser destacado a partir desse período é a continuação do aumento real do salário mínimo, assim como a continuação do Bolsa Família e outros programas de assistência social.

Quando da eclosão da crise financeira de 2008, o governo brasileiro decidiu aprofundar as políticas adotadas a partir de 2006. Os investimentos em infraestrutura puxados pelo Estado brasileiro continuaram com o PAC e com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida. A ampliação das desonerações do IPI para áreas como a automobilística e de bens de consumo duráveis também foram medidas adotadas para combater a crise. A criação de oferta de crédito – reduzida no setor financeiro privado devido à crise – via bancos públicos e BNDES, para as empresas, foram importantes ferramentas para impulsionar o consumo e o investimento privado. Por fim, a intervenção no mercado cambial para manter a moeda brasileira apreciada deve ser levado em conta ao analisar as medidas utilizadas pelo governo para combater a crise.

Os resultados das medidas introduzidas em 2006 foram positivos em sua maioria¹³. O PIB a partir deste ano registrou aumentos constantes, com exceção de 2007. A dívida pública diminuiu nos primeiros anos e se manteve estável durante o período. O Brasil passou de um devedor externo a um credor no mercado internacional, graças ao aumento de suas reservas internacionais. Por fim, as medidas introduzidas ao longo do governo Lula possibilitaram o crescimento da economia brasileira, além de possibilitar que o país sofresse de forma branda os efeitos da crise financeira de 2008. As alternativas apresentadas por Lula, contudo, se esgotam ao fim de seu mandato, o que acaba deixando para a sua sucessora uma série de desafios a serem superados.

2.3 O PRIMEIRO GOVERNO DILMA (2011-2014) E A “NOVA MATRIZ ECONÔMICA”

O primeiro mandato de Dilma Rousseff na Presidência da República iniciou-se num contexto bastante diferente do de seu antecessor. Se por um lado

13 Autores como Nelson Barbosa, José Antônio Pereira de Souza, Lecio Morais e Alfredo Saad-Filho apontam os lados positivos das medidas adotadas durante o segundo governo Lula, principalmente. Contudo, as benesses de tais políticas não são unanimidade no meio acadêmico, como se verá mais à frente no artigo, autores ligados a tradição ortodoxa, como Samuel Pessoa apontam tais medidas como prejudiciais para a economia brasileira e o desenvolvimento do país.

a instabilidade era muito menor do que a que precedeu a posse de Lula, apareciam com mais clareza limites para os dois principais fatores que impulsionaram a economia brasileira no período anterior: as exportações de produtos primários e o consumo das famílias. No caso do primeiro fator, o período foi marcado pelo fim do ciclo de alta no preço das *commodities*, causado pela desaceleração da economia mundial. Desse modo, o país não podia mais contar com as exportações como uma fonte de dinamismo econômico no mesmo grau que no período anterior¹⁴. O consumo, por sua vez, encontrava barreiras para sua expansão na medida em que as políticas de redistribuição de renda atingiam seu ponto de saturação e reduzia-se o crédito concedido às famílias (a esta altura já bastante endividadas). Portanto, reduzia-se significativamente a perspectiva de crescimento das vendas para as empresas produtoras de bens de consumo que, assim, tiveram de cortar ou pelo menos desacelerar seus planos de investimento (CARNEIRO, 2017). Tendo-se em mente que uma economia nacional é um emaranhado de relações complexas, interconectadas ao largo do território nacional, o comprometimento desses dois fatores que vinham impulsionando a economia brasileira até então teve um efeito profundo sobre virtualmente todos demais setores.

No seu início, o governo adotou uma política de intenso ajuste fiscal (SERRANO; SUMMA, 2015). Após instabilidades financeiras verificada em meados de 2011 (principalmente devido à crise da Grécia), não obstante, o governo brasileiro se viu na urgência de repensar o modelo econômico vigente até então e adotar uma posição mais ativa na condução da economia brasileira. O conjunto de medidas propostas para esse processo ficou conhecido como “Nova Matriz Econômica” (NME), e é objeto de intenso debate entre os economistas brasileiros¹⁵.

Grosso modo, é possível ver a NME em dois eixos: um conjunto de medidas monetárias, por um lado, e um de políticas industriais e fiscais, por outro. No âmbito do primeiro, destaca-se a redução da taxa de juros, historicamente muito elevada no Brasil e que era vista como um entrave ao crescimento¹⁶ e, em segundo lugar, a desvalorização do real, de modo a tornar os produtos importados mais caros em relação aos nacionais e tornar as exportações brasileiras mais baratas no exterior.

O segundo eixo se relaciona com o diagnóstico de que a indústria brasileira vinha perdendo espaço para o setor primário, processo chamado

14 Com efeito, se no período 2003-2008 o crescimento médio das exportações brasileiras foi da ordem de 16,3%, entre 2008-2011 o foi de somente 1,5%. Uma desaceleração muito mais drástica que a ocorrida para outros índices de atividade econômica para o mesmo período (CANO, 2012).

15 Para um bom resumo, ver: <<http://bit.ly/2y3MiTl>>.

16 Era necessário não somente diminuir a taxa oficial de juros (que atingiu em 2013 seu menor nível desde 1986), mas também os spreads bancários, que consistem na diferença entre a taxa oficial e a efetivamente cobrada pelos bancos comerciais, o que foi feito através da atuação direta no mercado dos bancos públicos (SINGER, 2015). Note-se que os juros são o principal meio de ganho dos bancos, e diminuí-lo significa se contrapor diretamente aos seus interesses econômicos.

de “desindustrialização” ou “reprimarização”¹⁷. Nesse sentido foram lançados programas de investimento em infraestrutura (principalmente através de concessões ao setor privado), de incentivo ao investimento em máquinas e equipamentos, e de desoneração fiscal¹⁸, além da redução nos preços de energia elétrica e de uma intensa política de investimento das empresas estatais, principalmente a Petrobras¹⁹ (SINGER, 2015).

Analísado como um todo, entretanto, pode-se dizer que o primeiro mandato de Dilma foi marcado por “políticas econômicas paradoxais” (MILAN, 2016, p. 90). A partir de 2013, quando as manifestações de junho fizeram a sua popularidade despencar e colocaram na oposição agentes econômicos importantes, tais como bancos e empresas, o governo mudou de rumo: por iniciativa do Banco Central, preocupado com certo aumento da inflação, reverteu a trajetória de redução da taxa de juros; além disso, cortou significativamente os investimentos públicos e diminuiu as restrições à especulação financeira - claramente desfigurando, ou mesmo abandonando, o projeto da NME (SINGER, 2015). No ano seguinte, a situação econômica se deteriorou. Isso, somado à restrita margem pela qual a eleição foi decidida, levou Dilma a iniciar um segundo mandato de maneira radicalmente diferente.

3 A CRISE BRASILEIRA (2015-) E SUAS DISTINTAS INTERPRETAÇÕES

Contrariando seu discurso de campanha eleitoral de continuidade da NME, Dilma começou seu segundo mandato (2015-2016) com a nomeação de Joaquim Levy, identificado como economista ortodoxo²⁰ (ver próxima seção) e contrário à NME, para o Ministério da Fazenda. A presidente afirmou que a situação econômica demandava ajustes temporários e que os recursos públicos para assegurar emprego e renda teriam se esgotado. Admitiu, inclusive, que tais ajustes deveriam ter vindo antes do que realmente vieram, ou seja, antes da decisão eleitoral. Mais do que ajustes “necessários”, a inflexão da política econômica revelou um desequilíbrio já

17 Tal tema será tratado de maneira mais aprofundada na subseção 3.2.

18 Tendo como principal objetivo a manutenção do nível de emprego, as desonerações eram inicialmente voltadas a indústrias que utilizavam alta quantidade de mão de obra, mas acabaram se generalizando por vários setores (CARNEIRO, 2017). Destaca-se também, em 2012, a isenção do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), que buscava incentivar o consumo (SERRANO; SUMMA, 2015).

19 Vale notar que o setor petroquímico é rico em “encadeamentos”, ou seja, sua expansão motiva o crescimento de diversas indústrias conexas, intensivas em tecnologia, conferindo-lhe, por isso, um caráter central no desenvolvimento do país.

20 As duas principais correntes econômicas - ortodoxa e heterodoxa -, assim como as suas interpretações sobre a crise econômica brasileira serão discutidas na próxima seção deste trabalho.

existente na base política, inclusive durante as eleições.

Ao ver parte do empresariado nacional, instituições financeiras e agentes políticos se mobilizarem contra a NME, Dilma cedeu nos pontos essenciais da agenda desses atores com o aumento da taxa de juros e no corte de gastos públicos²¹ (SINGER, 2015). Entretanto, a nomeação de Levy não foi suficiente para apaziguar as disputas políticas e sob algumas perspectivas foi contraproducente, tanto no plano econômico quanto no político²².

A recessão se consolidou com a retração de 3,8% do PIB em 2015 e também ao passo que a taxa de desemprego (que, ao estar relativamente baixa, ajudou na reeleição de Dilma) começou a aumentar já no começo de 2015, passando da média de 4,8% em 2014 para 6,8% em 2015 (BCB, 2015). O período também foi marcado por uma crescente instabilidade política, marcada pela opinião pública polarizada. Mobilizações e manifestações públicas se tornaram cada vez mais frequentes, escândalos de corrupção — a Operação Lava Jato — foram publicizados e as crises política e econômica se consolidaram na pauta midiática.

A presidente foi perdendo sua capacidade de organizar e pautar sua agenda no congresso, assim como tomou atitudes que foram, sob algumas perspectivas expostas adiante, equivocadas e que levaram em última instância ao seu *impeachment* em 2016. Dessa forma, com o impedimento de Rousseff, o vice-presidente Michel Temer agradou uma parte da cena política e econômica ao promover planos de mudanças estruturais alinhados com a contenção do gasto público (reforma da previdência, reforma trabalhista e PEC dos gastos).

Assim, o segundo mandato de Dilma foi marcado pelo avanço da crise em dois planos, o político e o econômico. Essas crises “gêmeas” se retroalimentam, ou seja, uma intensifica a outra e a si mesma em um círculo vicioso. Entretanto, não há um consenso entre economistas sobre os condicionantes da crise generalizada nem sobre as medidas necessárias para a saída da mesma.

3.1 A INTERPRETAÇÃO ORTODOXA SOBRE A CRISE

A visão ortodoxa da economia pode ser considerada, junto com a heterodoxia, uma das grandes correntes da Ciência Econômica. As suas interpretações estão baseadas na tradição liberal de Adam Smith e David Ricardo, assim como nas ideias marginalistas e monetaristas. Da evolução das ideias liberais de Smith e Ricardo e

21 Podem ser citadas como exemplo as Medidas Provisórias 664 e 665, que modificam as regras da concessão de direitos previdenciários e trabalhistas.

22 Durante a permanência de Levy no Ministério da Fazenda, foi divulgado um manifesto que teve representação na câmara e no senado e contou com a assinatura de acadêmicos, políticos, entidades sociais e veículos de mídia. Ver documento em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/um-manifesto-pela-mudanca-na-politica-economica-e-contra-o-pacote-levy>>.

das correntes marginalista e monetarista, advém o pensamento neoclássico que, hoje em dia, pode ser considerada o principal arcabouço teórico da ortodoxia econômica (PRADO, 2001). Pode-se considerar como principal preceito da ortodoxia neoclássica a interpretação de que a economia sempre tende ao equilíbrio, ou seja, de que um determinado nível de oferta sempre encontrará demanda para igualar tal nível. Dessa forma, quaisquer perturbações no equilíbrio geral têm efeito de curto prazo, já que o equilíbrio é reconstituído no longo prazo (PRADO, 2001).

A tendência ao equilíbrio está relacionada ao fato de que, para a ortodoxia, a economia é composta por agentes econômicos detentores de capital, trabalho e terra, por exemplo, que irão alocar, de forma ótima ou subótima, os fatores citados acima de acordo com as suas preferências, sendo o mercado o mecanismo de mediação entre a procura e a oferta (PRADO, 2001).

Um último ponto importante a ser destacado sobre o pensamento ortodoxo é sobre a participação do Estado na economia. Desde o pensamento liberal de Adam Smith, a intervenção estatal na economia é tratada como uma fonte de distorções dos mercados que prejudicaria a livre concorrência. O pensamento neoclássico manteve a visão prejudicial da participação do Estado na economia, já que distorções na livre concorrência resultam em efeitos deletérios ao equilíbrio da economia (OMAR, 2001). Contudo, existem algumas situações de exceção - como a oferta de bens públicos, choques externos à economia e custeio da informação imperfeita - que permitiriam a interferência do governo na economia para garantir os resultados ótimos ou subótimos (OMAR, 2001).

Partindo dessas afirmações, os economistas ortodoxos concluem que a crise econômica brasileira foi o resultado das políticas econômicas tomadas ao longo do período petista na presidência e, em especial, a Nova Matriz Econômica implementada no primeiro governo Dilma. Segundo este grupo de economistas, as medidas tomadas durante os governos do PT aumentaram de forma considerável o intervencionismo estatal na economia (PESSÔA, 2017a). Além disso, a literatura destaca a questão da queda do investimento, que pode ser verificada a partir de 2014, como um dos fatores que levaram a atual recessão e que foram responsáveis por desencadear o aprofundamento dessa crise ao demonstrar o esgotamento das estratégias utilizadas pelo governo para incentivar o crescimento econômico (PESSÔA, 2017b).

Sobre a queda do investimento, é importante salientar que, para a ortodoxia, o investimento está relacionado com a acumulação da capital, ou seja, da acumulação dos estoques dos meios de produção duráveis (também chamados de capitais fixo) e que o crescimento do PIB tem relação direta com o estoque de capital (PRADO, 2017). O estoque de capital, por sua vez, é resultado de um grupo de variáveis: poupança total, preço relativo do investimento, produtividade do capital e taxa de utilização da capacidade instalada (BACHA; BONELLI, 2005).

Seguindo a lógica desta visão, a queda de investimento se deu pela queda da taxa de poupança – seguindo a visão ortodoxa, esta queda na poupança pode estar relacionada com duas ações do governo. A política governamental de incentivo ao consumo através da expansão do crédito, o que levou ao endividamento das famílias e empresas brasileiras, e o desequilíbrio das contas públicas, ilustrado pelo aumento da dívida bruta e dos déficits primários registrados a partir de 2012. Somam-se a queda da poupança o aumento do preço relativo do investimento acima da média mundial e a queda da produtividade do capital que está relacionada com o aumento dos salários e dos encargos sociais impostos pelo governo (BACHA; BONELLI, 2005; BARBOSA FILHO, 2017; SCHYMURA, 2015).

Com a desaceleração do investimento, as estratégias utilizadas para aumentar a atividade econômica do país (incentivo fiscal, expansão do crédito via bancos estatais e a disponibilização de juros subsidiados para diversos setores) não mostraram resultado positivo. Segundo Pessoa (2017), estas estratégias tiveram participação na crise atual, uma vez que tais investimentos e incentivos geram dívidas que não foram saneadas devido a inexistência do retorno destes investimentos causado pela desaceleração do crescimento brasileiro. A falta do retorno esperado dos investimentos – aliado à queda do preço das *commodities* - levou ao endividamento, causando um desequilíbrio nas contas públicas, a diminuição do investimento no setor privado e o início de uma crise de confiança na economia brasileira que levou à piora da nota brasileira junto às agências de risco. O déficit primário, dessa forma, comprometeu o governo a continuar com as suas políticas de expansão de crédito com juros subsidiados, o que teve grande impacto no setor da construção civil e naval (PESSÔA, 2017a).

Por fim, vale destacar outras medidas do governo que levaram à crise econômica e alguns fatores exógenos que também contribuíram para o quadro. O congelamento dos preços de tarifas controladas pelo governo – principalmente no período de 2014 –, como energia e combustível, também teve a sua participação, uma vez que o não reajuste comprometeu o investimento nestas áreas e o seu reajuste abrupto no início do segundo governo Dilma gerou uma pressão inflacionária sobre a economia (PESSÔA, 2017b). No que diz respeito aos fatores exógenos, destacam-se a crise hídrica no país que elevou ainda mais a tarifa de energia e a deflagração da Operação Lava-Jato que teve efeito negativo sobre o investimento na área de construção civil.

3.2 AS INTERPRETAÇÕES HETERODOXAS SOBRE A CRISE BRASILEIRA

Muitas correntes teóricas de economia podem ser caracterizadas “heterodoxas”. Em que pese as grandes diferenças e mesmo divergências entre elas,

todas se caracterizam por visualizar o sistema capitalista sob uma ótica mais ou menos crítica, tendendo à injustiça social e instabilidade, desse modo defendendo sua regulação ou superação. Pode-se citar como algumas das principais influências que permeiam tais concepções no Brasil as contribuições teóricas de K. Marx, J. Keynes, M. Kalecki, C. Furtado e M. C. Tavares. Em comparação com as correntes ortodoxas, destacam-se entre as heterodoxas um maior peso conferido à história e à política na economia. Tendo em vista a grande variedade de interpretações heterodoxas possíveis sobre a crise, busca-se nesta subseção fazer um breve resumo de algumas das teses que julgamos mais relevantes, tanto com relação aos aspectos econômicos quanto políticos da crise.

Conforme descrito na subseção 2.3, a desaceleração da economia brasileira foi principalmente causada pelo fim do ciclo de alta das *commodities* e pelo “esgotamento do dinamismo advindo da expansão do consumo” (CARNEIRO, 2017, p. 37). Falta, no entanto, elucidar quais as dinâmicas de longo prazo que explicam o porquê desses dois elementos terem afetado tão gravemente a economia brasileira. Em primeiro lugar, o que explica a perda de espaço da indústria, tanto na economia doméstica quanto no comércio internacional? Um fator frequentemente destacado é a tendência à sobrevalorização do real, que torna nossos produtos mais caros em relação aos estrangeiros e é fruto, de acordo com Bresser-Pereira (2016, *online*), de “três políticas habituais” de países em desenvolvimento: a política de crescimento baseada em investimentos estrangeiros (“poupança externa”); “a política dos bancos centrais de controlar a inflação com a taxa de câmbio²³; e um nível de taxa de juros muito alto em torno do qual o Banco Central realiza sua política monetária”. Conforme aponta Paiva (2017a; 2017b), foi justamente esse “padrão monetário-cambial”, instituído pelo Plano Real, que inaugurou o processo de desindustrialização do país. A viabilidade do modelo somente durou enquanto a demanda internacional – principalmente chinesa – por nossos produtos primários compensou as perdas da indústria. Findo esse ciclo, as deficiências da economia brasileira vieram à tona com mais força²⁴.

Cano (2012, p. 834-835), na mesma linha, cita duas outras razões para essa “desindustrialização precoce e nociva”: (i) “a abertura desregrada pela qual o Brasil passou e passa desde 1989 (...), quando ocorre uma primeira investida quanto à proteção que tínhamos sobre as importações”, a qual “complementou o nocivo efeito do câmbio valorizado”; e (ii) o investimento estrangeiro direto no

23 Valorizando o real, tem-se que os produtos importados ficam mais baratos, gerando uma redução na inflação

24 Pode-se destacar, além do mais, a inserção “assimétrica” do Brasil nas cadeias globais de valor (CARNEIRO, 2017). Este último conceito busca refletir as tendências recentes no capitalismo mundial, caracterizado por uma “acumulação flexível” baseada numa produção cada vez mais fragmentada e descentralizada em âmbito global, em cujos segmentos de maior valor agregado o Brasil não conseguiu se inserir. Vale apontar que, ao contrário do que pode aparentar, essa nova dinâmica atua no sentido de

país, que cresceu enormemente nas últimas décadas mas que apresenta um caráter predominantemente especulativo, ou seja, ao invés de se dirigir para a expansão produtiva da economia se concentra em ativos como títulos de dívida públicos e privados.

A raiz da crise política que levou à queda do governo Dilma, pode-se dizer, foi o *conflito distributivo* entre capitalistas e trabalhadores que se deu com a radical redução nas taxas de lucro obtidas pelas empresas (com exceção dos bancos²⁵). Com ele, rompeu-se definitivamente a situação de “ganha-ganha” vivenciada durante os anos Lula, na qual o crescimento econômico possibilitava simultaneamente aumentos de salário e de lucros. Nesse contexto, o empresariado brasileiro passou “a redução dos custos da força de trabalho ([através da] reforma trabalhista e da terceirização) e da reforma da previdência, abrindo novos espaços de acumulação via previdência privada e a redução dos gastos públicos” (PINTO et al., 2017, p. 12). Ainda que Dilma tenha tentado apaziguar tais setores com a nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, adotando uma agenda “pró-mercado”, seus interesses só foram definitivamente atendidos com o seu impeachment e a ascensão de Michel Temer à Presidência, colocando no poder um grupo firmemente comprometido com a resolução do conflito distributivo a favor do capital (MILAN, 2016).

Ao contrário do previsto por economistas ortodoxos, o ajuste fiscal promovido por Dilma e Temer nos últimos anos não tem se mostrado uma política adequada para resolver a crise. Ao contrário: foi ele que transformou desaceleração em recessão econômica. Além de se basear num diagnóstico equivocado, de que a crise brasileira seria produto do mau estado das contas públicas, o ajuste não tem se mostrado eficaz nem mesmo para resolver tal problema específico, pois seu efeito recessivo prejudica a arrecadação do governo (que depende do nível geral de atividade econômica). Ademais, o aumento da taxa de juros que acompanhou o ajuste até 2017 aumentou significativamente os gastos do governo com sua dívida. Com respeito à inflação, ela foi de fato controlada, mas ao custo de um enorme aumento no índice de desemprego, que praticamente dobrou entre 2014 e 2016, atingindo um pico de 13,7% em 03/2017 (IPEA, 2017).

4 PROPOSTAS E PERSPECTIVAS PARA A SAÍDA DA CRISE

Depois de 2 anos completos de recessão, o PIB brasileiro voltou a crescer

uma maior concentração da riqueza a nível global (HARVEY, 2015).

25 Com relação às empresas brasileiras de capital aberto (com ações na bolsa de valores), entre 2014 e 2015 a massa total de lucros cai de R\$ 109,88 bilhões para R\$ 14,01 bi; se são excluídos os bancos de tal conta, o resultado piora drasticamente: cai de R\$ 54,94 bi para um prejuízo de R\$ 56,52 bi (PINTO et al., 2017, p. 14).

em 2017. O Relatório de Inflação do Banco Central de Setembro de 2017 projeta elevações do PIB de 0,7% em 2017 e de 2,2% em 2018. O desempenho favorável recente é fruto da expansão das vendas do comércio (o setor agrícola ficou estável no 2º trimestre de 2017 após crescer no 1º, entretanto, a indústria recuou) e, pela ótica da demanda, pelo aumento do consumo das famílias (qual foi influenciado por um corrente processo desinflacionário e pela reação do crédito às famílias, advindo dos cortes na taxa SELIC – a meta da taxa é atualmente de 7,5% a.a. em comparação com a meta de 14% a.a. para o mesmo período de 2016). Entretanto, a volta do crescimento ainda esbarra no alto índice de subemprego da capacidade instalada da indústria e da alta taxa de desemprego (12,8% no 2º trimestre de 2017, ante 13,6% no 1º do mesmo ano e 11,6% no 2º trimestre de 2016) (BCB, 2017).

No plano fiscal, o governo estabeleceu como meta para o resultado fiscal de 2017 *déficit* primário de R\$ 159,00 bilhões, estando a consolidação fiscal “condicionada ao avanço do processo de reformas e de outros ajustes necessários” (BCB, 2017, p. 21). No plano das contas externas, o Brasil acumulou desde 2015 até setembro de 2017 um *déficit* em transações correntes com o exterior de R\$ 85,6 bilhões, sendo que apenas em 2017 – até setembro – o *déficit* foi de R\$ 2,7 bilhões (IPEA, 2017), revelando uma tendência de melhora através da expansão da balança comercial (principalmente pela exportação de produtos primários e de alguns bens manufaturados - como automóveis para a Argentina) (BCB, 2017) que está atrelada à desvalorização do real em relação à outras moedas, o que beneficia as exportações. A inflação, dentro dos moldes do plano real fechará 2017, segundo o Banco Central, em 3,08%, dentro da meta (BCB, 2017). Dessa forma, o Plano Real da forma como foi montado ainda leva a inflação como objeto de controle principal; entretanto, existem não só perspectivas diferentes sobre a origem da crise mas também sobre medidas para a retomada do desenvolvimento.

4.1 PERSPECTIVAS FUTURAS: UMA VISÃO ORTODOXA

Na perspectiva ortodoxa, as medidas tomadas pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, e pelo atual governo Temer seguem na direção certa para solucionar a crise econômica. Pode-se classificar a política econômica nestes dois períodos como uma política de austeridade. Entre o conjunto de medidas implementadas com esse intuito, destacam-se o corte nos gastos governamentais com o intuito de recuperar o superávit primário, a diminuição da intervenção estatal e a liberalização de diversos setores da economia, assim como de algumas leis do país, como a trabalhista.

Dentro desta perspectiva, a escolha da Levy para a Fazenda e a implementação da sua agenda de corte de gastos, aumento dos impostos e fim dos incentivos fiscais

para os diversos setores da economia são decisões acertadas tomadas pelo governo para combater o quadro de crise econômica. Concomitante a estas medidas, a literatura ortodoxa recomenda, para a retomada do crescimento, o fim dos subsídios governamentais, o fim da injeção de capital nos bancos públicos e o corte de alguns benefícios sociais, como alguns benefícios do seguro desemprego (MONTEIRO, 2015).

Sobre as medidas adotadas mais recentemente durante o governo Temer, medidas de reformas estruturais como a reforma trabalhista e a PEC 55 – também conhecida como a PEC do teto dos gastos – são estratégias defendidas pela corrente ortodoxa. Como já explanado durante o artigo, os gastos com as obrigações trabalhistas dos empresários junto aos seus empregados oneravam o custo de produção, o que diminuía a produtividade do capital. Já a PEC limita os gastos governamentais e a participação do governo na economia, permitindo que se possibilite reequilibrar as contas públicas e garantir o superávit primário.

Por fim, destaca-se como uma das principais medidas a ainda serem implementadas a reforma da previdência e a desindexação do salário mínimo com a taxa de inflação do período anterior ao do aumento dos salários (PESSÔA, 2017c). Dito isso, pode-se concluir que as medidas implementadas durante a administração Levy e aprofundadas durante o governo Temer consiste em uma estratégia correta, segunda a visão ortodoxa, para recolocar a economia brasileira em equilíbrio. Sinais dessa recuperação podem ser vistos com a queda da taxa de juros e da inflação, assim como a retomada do crescimento, mesmo que estas variáveis tenham resultados positivos para economia tímidos²⁶.

4.2 PERSPECTIVAS FUTURAS: UMA VISÃO HETERODOXA

Sob uma perspectiva heterodoxa, não há razões aparentes para se ter uma visão otimista sobre o futuro da economia brasileira. As medidas que vêm sendo propostas pelo governo Temer comprometem seriamente a possibilidade de uma retomada sustentável da trajetória de desenvolvimento. Os dados recentes, que apontam para uma tímida retomada do crescimento econômico, não são razões para comemorar, pois não são nada mais que reflexo de termos atingido o “fundo do poço” e estarmos lentamente voltando para o nível de atividade econômica vigente antes da crise: “projetando um crescimento pouco superior a zero em 2017 e de cerca de 3% nos próximos anos”, somente em 2020 o PIB atingirá o nível de 2013 (FLIGENSPAN, 2017, *online*). Com relação às vagas de emprego criadas nos últimos meses, alardeadas pelo governo como reflexo do sucesso de sua política de ajuste,

²⁶ As taxas de inflação mensais do ano de 2017 mostraram tendência de queda na maioria dos meses, deduzindo-se que a taxa anual indicará queda da inflação neste ano. O PIB brasileiro seguiu a mesma tendência e deve terminar o ano com um leve crescimento em relação à 2016. Os juros, por sua vez, deverão apresentar a maior queda entre estas variáveis (IPEA, 2017).

são principalmente constituídas por postos informais ou de ocupação autônoma, refletindo uma precarização do trabalho – que agora conta com o estímulo da reforma trabalhista, em vigor desde novembro. Por sua vez, a proposta reforma da previdência, caso aprovada, promete agravar ainda mais as dificuldades da população, na medida em que torna o Brasil “[campeão mundial] em exigências para aposentadoria” mesmo sendo um dos países mais desiguais do planeta (FAGNANI, 2017, p. 8).

O alto desemprego tem um impacto altamente negativo sobre a demanda, o que, por sua vez, prejudica as perspectivas de recuperação da indústria. Sobre essa, a previsão para 2017 é que ela tenha uma participação no PIB de não mais do que 9%, o que representa uma perda de um terço em relação a 2014 e um nível equivalente ao da década de 1910, de acordo com Pochmann (2017). O mesmo autor (2017, *online*) afirma de maneira taxativa: “o governo Temer, de certa maneira, é a pedra que faltava para retirar as possibilidades da industrialização brasileira”. Para piorar, a PEC 241/55 (que congela os gastos públicos) impõe um seríssimo constrangimento para o Estado brasileiro agir contra essa tendência de declínio da indústria, mesmo caso haja a ascensão de um governo comprometido com o seu desenvolvimento. A redução do papel da Petrobras, através da política de desinvestimentos promovida desde a crise deflagrada pela Operação Lava Jato, é outro obstáculo para a recuperação industrial, tendo em vista os “encadeamentos” que tal empresa tem sobre as demais.

Para os economistas heterodoxos em geral, qualquer recuperação econômica verdadeira passa pela reversão do curso que vem sendo adotado pelo governo Temer. Mais do que isso, seria necessário atacar uma série de deficiências estruturais da economia brasileira, várias das quais citadas ao longo do texto. Em primeiro lugar, uma certa flexibilização do “tripé macroeconômico” instaurado no contexto do Plano Real é da maior importância para a aceleração do crescimento. Nesse mesmo sentido, as altas taxas de juros que vigem historicamente no Brasil são incompatíveis com o desenvolvimento, na medida em que fortalecem a especulação financeira e seus intermediários – parasitando recursos que poderiam ser dirigidos para investimentos (DOWBOR, 2017). Em outras palavras, é urgente combater o “rentismo”²⁷, que consiste justamente nesse tipo de aplicação financeira que tem como fim último somente a remuneração direta do investidor, sem que isso seja mediado por uma expansão da capacidade produtiva.

O que se aplica também para investidores internacionais. Contra isso, afirma Sampaio Jr. (2017), não se pode abrir mão do controle governamental sobre o câmbio, cujas instabilidades são fonte de bilionários lucros²⁸. O mesmo autor

27 Nas palavras de Maria da Conceição Tavares (2018): “É necessário fazer uma eutanásia no rentismo, a forma mais eficaz e perversa de concentração de riquezas”.

28 Sobre isso, é ilustrativo o caso dos irmãos Batista da JBS: prevendo o impacto negativo que o vazamento de sua delação premiada teria sobre o valor do real, precaveram-se comprando 1 bilhão de

defende o fim da Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída no fim do governo FHC, que limita drasticamente o escopo das políticas públicas – o mesmo se aplicando para a PEC 241/55. Por fim, para viabilizar o financiamento do Estado, é imprescindível que se faça uma reforma tributária progressiva²⁹, que se combata a sonegação de impostos e que se reveja a política de isenções tributárias (FAGNANI, 2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A saga da economia brasileira reflete-se sempre na produção de conhecimento sob diversos prismas. Além de apresentar visões contrastantes dentro da produção acadêmica, sem obviamente esgotar o debate, parece-nos de grande importância a constatação de uma continuidade histórica dentro da busca pelo desenvolvimento, sendo ela mais ou menos importante dentro das correntes observadas. A estrutura do Plano Real seguiu de central importância na formulação de políticas econômicas desde sua implementação, por um lado conferindo estabilidade e por outro postulando dificuldades estruturais ao desenvolvimento. Assim, a crise, sendo ela conjuntural ou estrutural, dá-se sobre uma estrutura que ainda não viu projetos de substituição amplamente divulgados. O debate integrado, com correntes distintas contrastando, assume desta forma um papel de destaque na compreensão da conjuntura e na apreensão da estrutura de uma forma que se tenha a consideração de vários diferentes aspectos, incluindo fatores políticos e sociais, para o planejamento econômico consistente de longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHA, Edmar L.; BONELLI, Regis. “Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil”. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 25, n. 3, p. 163-189, jul./set. 2005. Trimestral. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/250990079_Uma_interpretacao_das_causas_da_desaceleracao_economica_do_Brasil>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda, In: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.). **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Perseu Abramo e Boitempo, 2010. Também disponível em: <<http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do--governo-lula-politica->

dólares, a serem revendidos muito mais caros. Ver: <http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/10/pf-conclui-inquerito-e-acusa-irmaos-batista-de-manipulacao-de-mercado.html>.

29 Sobre esse ponto, vale conferir a entrevista de Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair à TV Brasil: <https://www.youtube.com/watch?v=2PEkIpzq5Yw>.

economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

BARBOSA FILHO, F. A Crise Econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 31, n. 89, p. 51-60, jan./abr. 2017. Trimestral. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051>. Acesso em: 25/02/2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil**. vol. 51. Brasília: Banco Central, 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2015/rel2015p.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. **Relatório de Inflação**. vol. 19. nº3. Brasília: Banco Central, 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2017/09/ri201709P.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. **Taxa SELIC: definição**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/selic/conceito_taxaselic.asp?idpai=SELICTAXA>. Acesso em: 27 fev. 2018.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 4 ed, 3. reimpr. São Paulo, Pearson Prentice Hall, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Onde foi que erramos?: Quando e por que a economia saiu da rota. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 mar. 2016. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/03/1753528-onde-foi-que-erramos-quando-e-por-que-a-economia-saiu-da-rota.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff. **Textos para Discussão Unicamp/IE**, Campinas, n. 289, mar. 2017. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3509&tp=a>>. Acesso em 12 out. 2017.

DOWBOR, Ladislau. Onde foi parar o nosso dinheiro? **Le Monde Diplomatique**, n. 118, mai. 2017. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/onde-foi-parar-o-nosso-dinheiro/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil, **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 831-851, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 fev. 2018.

CASTRO, Lucas Crivelenti. Entenda a diferença entre dívida pública bruta e dívida líquida. **Época Negócios**, 2016. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/09/entenda-diferenca-entre-divida-publica-bruta-e-divida-liquida.html>>. Acesso em: 15 de nov. 2017.

FAGNANI, Eduardo. 2017. Implosão das pontes para o desenvolvimento. **Textos para Discussão Unicamp/IE**, Campinas, n. 313, set. 2017. Disponível em: <<https://>>

www8.eco.unicamp.br/Publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 15 nov. 2017.

FLIGENSPAN, Flávio. Recuperação: sustentável e raquítica. **Sul21**, Porto Alegre, set. 2017. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/recuperacao-sustentavel-e-raquitica/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

FONSECA, Pedro C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Textos para Discussão IPEA**, Brasília, n. 2103, jul. 2015.

FRAGA, Armínio. **Roda Viva**. São Paulo: TV Cultura, 1999. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Y0JYGo0_tMQ>. Acesso em: 04 nov. 2017.

GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco A. S.; TONETO JR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. 9. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2015.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Variação do PIB em 2003 foi de -0,2%**. IBGE, 2004. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/12741-asi-variacao-do-pib-em-2003-foi-de-02.html>>. Acesso em: 22/02/2018.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Carta de Conjuntura**, n. 08, p. 1-38, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/cc08_completa.pdf>. Acesso em: 21/02/2018.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Ipeadata** Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. 1. ed. São Paulo: Ed. Nova Cultura, 1996.

LULA da Silva, L. I. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo, 22/6/2002. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>. Acesso em: 26 ago. 2017.

MILAN, Marcelo. Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v.5, n.9, p.76-119, jan./jun. 2016.

MONTEIRO, Solange. Rebalancing Brazil's economy will not be easy. **The Brazilian Economy**, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 1, p. 8-13, jan. 2015..

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São

Paulo, v. 31, n.º 4, p. 507-527, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/124-1.PDF>>. Acesso em: 15/10/2017.

OMAR, Jabr H. D. O papel do governo na economia. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, vol. 29, n. 1, p. 211-235, jan./mar. 2001. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1295/1663>>. Acesso em: 21/02/2018.

PAIVA, Carlos Aguedo Nagel. Inflação, juros e desindustrialização. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 7, p. 17-18, jul. 2017a. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/inflacao-juros-e-desindustrializacao/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. A evolução da economia brasileira recente revelada pela comparação de suas duas últimas Matrizes de Insumo-Produto. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p.13-14, jan. 2017b. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/wp-content/uploads/2017/01/20170131carta-26-01.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

PESSÔA, Samuel. Ajuste é longo e sofrido porque a inércia inflacionária se fortaleceu. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 71, n. 1, p. 10-11, jan. 2017c. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/issue/view/3909>>. Acesso em: 15. nov. 2017.

_____. Diagnóstico da maior crise em 120 anos começa a clarear. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 71, n. 9, p. 10-11, set. 2017a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/issue/view/3909>>. Acesso em: 15. nov. 2017.

_____. Debate dos impactos da Nova Matriz Econômica: a visão mais crítica. **Conjuntura Econômica**, v. 71, n. 10, p. 10-11, out. 2017b. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/issue/view/3909>>. Acesso em: 15. nov. 2017.

PINTO, E. C.; PINTO, J. P. G.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. A guerra de todos contra todos: a crise brasileira. **Textos para Discussão UFRJ/IE**, n. 6, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/index.php/publicacoes/textos-para-discussao>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

PRADO, Eleutério F. S. A ortodoxia neoclássica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 9-20, jan./abr.. Trimestral. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100003>. Acesso em: 22/02/2018.

PRADO, Eleutério F. S. Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 478-

503, jul./set. 2017. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/148-2.PDF>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

POCHMANN, Marcio. Brasil está sem rumo, Presença da indústria no PIB regrediu ao estágio de 1910. **Sul21**, Porto Alegre, mar. 2017. Entrevista concedida a Marco Weissheimer. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/brasil-esta-sem-rumo-presenca-da-industria-no-pib-regrediu-ao-estagio-de-1910/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. “No Brasil, a barbárie tem a cara de um processo de reversão neocolonial que está nos levando ao século XIX”. Instituto Humanitas, 23 jun. 2017. **Entrevista concedida a Patricia Fachin e Ricardo Machado**. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/568941-a-relacao-promiscua-entre-capital-e-estado-e-a-metastase-da-crise-politica-no-judiciario-entrevista-especial-com-plinio-de-arruda-sampaio-jr>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. O complexo mapeamento das causas da desaceleração do governo Dilma. **Conjuntura Econômica**, vol. 69, n.2, p. 6-9, fev. 2015. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/issue/view/2994>>. Disponível em: 15 nov. 2017.

_____. O desafio é aumentar a poupança doméstica. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, vol. 69, n. 3, p. 6-9, mar. 2015. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/issue/view/2993>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Center for Economic and Policy Research**, Washington, ago. 2015. Disponível em: <http://cepr.net/em-portugues/relatorios/demanda-agregada-e-a-desaceleracao-do-crescimento-economico-brasileiro-de-2011-a-2014>. Acesso em: 12 out. 2017.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos Cebrap**, Sao Paulo, v. 34, n. 2, p.39-67, jul. 2015. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-102/#58f718848becd>>. Acesso em: 12 out. 2017.

TAVARES, Maria da Conceição. Restaurar o Estado é preciso. **Brasil 247**, fev. 2018. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/economia/340920/Concei%C3%A7%C3%A3o-Tavares-Restaurar-o-Estado-%C3%A9-preciso.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

ABSTRACT

The present work aims at providing a consistent overview of the current economic crisis in Brazil. First, the article summarizes the main aspects of the Brazilian economy during the governments of Cardoso, Lula and Dilma. Next, with these elements in mind, the main events of the crisis itself are described, to which it follows a summing-up of its most notable interpretations – both under an orthodox and a heterodox theoretical perspective. Finally, the most recent economic trends of the Brazilian economy are presented, as well as some perspectives and proposals regarding its future.

KEY WORDS: Brazil; Economic crisis; Dilma Rousseff; Michel Temer.

A AGENDA INTERNACIONAL DE CORRUPÇÃO: A CORRUPÇÃO É UM FENÔMENO EXCLUSIVAMENTE BRASILEIRO?

*Camilla Martins
Maitê Roman Goulart
Sofia Perusso¹*

RESUMO

O objetivo do artigo é mostrar que não apenas a corrupção é um fenômeno bastante antigo e de abrangência global, como o Brasil não é o único país a sofrer desse problema. Além disso, existe uma gama variada de atores interessados em ressaltar aspectos específicos da questão, ignorando alguns componentes principais tais como a estrutura. Desta forma, é apresentada uma revisão histórica acerca da construção dos mitos sobre essa questão, seguida por uma análise a respeito da situação do Brasil na contemporaneidade, discutindo desde o primeiro governo eleito através de eleições diretas após a Ditadura Militar (em 1989) até o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (em 2016). Por fim, são feitas considerações acerca do alcance global do fenômeno da corrupção, seus mecanismos de atuação, bem como quais os grupos de interesse da chamada Agenda Internacional de Corrupção, tema central deste ensaio. A conclusão demonstra que a corrupção está presente ao redor do mundo, em praticamente todos os lugares, configurando-se como um fenômeno sistêmico. Além disso, por meio deste artigo pretendeu-se quebrar alguns dos paradigmas que descrevem a corrupção como algo intrínseco à sociedade brasileira, percepção pejorativa carregada de desinformações e narrativas prejudiciais ao desenvolvimento nacional.

PALAVRAS-CHAVE: política brasileira; agenda internacional; Brasil contemporâneo; corrupção; Mitos contemporâneos.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo central demonstrar que não apenas a corrupção é um fenômeno bastante antigo e de abrangência global, como o Brasil

¹ Estudantes de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

não é o único país a sofrer desse problema. Nesse sentido, a primeira parte apresenta uma revisão histórica acerca da construção dos mitos sobre essa questão. A segunda parte, aborda a situação do Brasil na contemporaneidade, discutindo desde o primeiro governo eleito através de eleições diretas após a Ditadura Militar (em 1989) até o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (em 2016). Por fim, a última parte trata da chamada Agenda Internacional de Corrupção e de seus desdobramentos para o Brasil.

O conceito de corrupção tem sido definido de várias maneiras. A mais popular e simples define corrupção como o abuso do poder público praticado por um funcionário público para seu benefício privado (TANZI, 1998). Essa definição, entretanto, ignora a corrupção em atividades do setor privado, além de não considerar toda uma gama de possíveis agentes que se utilizam desse mecanismo. Uma segunda abordagem mais ampla define corrupção como o efeito ou ato de corromper alguém ou algo, com a finalidade de obter vantagens em relação a outros por meios considerados ilegais ou ilícitos. Há também a chamada corrupção institucional, que ocorre quando uma instituição ou um de seus agentes recebe um benefício diretamente útil para desempenhar uma função institucional, em troca de fornecer sistematicamente favores ao benfeitor em condições que tendem a prejudicar os procedimentos legítimos da instituição (THOMPSON, 2013).

Embora a sociedade brasileira tenha uma visão maniqueísta a respeito de sua própria política, constantemente analisando-a mediante conotações moralistas, o que se evidencia por jargões como “políticos são todos corruptos” e “brasileiro sempre tenta conseguir vantagem”, entre tantos outros, evidências empíricas nos mostram que a corrupção é um fenômeno muito antigo e de abrangência global. Os recentes escândalos de corrupção no seio da Operação Lava-Jato, envolvendo uma lista considerável de políticos de várias instâncias, suscitaram ainda mais essa discussão, de modo que não é surpreendente que o Brasil apareça na 79ª posição no ranking de percepção de corrupção elaborado pela Transparency International em 2016². Nenhum país, contudo, chegou perto de uma pontuação perfeita segundo a própria organização (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

2 A CONSTRUÇÃO DOS MITOS SOBRE A CORRUPÇÃO NO BRASIL

A corrupção é um fenômeno recorrente nas mais diversas sociedades modernas. No caso brasileiro, três configurações históricas definem a dificuldade de consolidação da cidadania e sua suposta cultura política facilitadora da corrupção: o

2 Os primeiros países deste ranking têm a menor percepção de corrupção; os últimos, a maior.

patrimonialismo, o populismo e as sucessivas rupturas democráticas (LAMOUNIER, 2017). O patrimonialismo pressupõe a não separação entre o público e o privado, isto é, a não separação entre os meios de administração e os burocratas. O populismo, presente de 1930 até o golpe de 1964, foi a exaltação do poder do Estado na figura de lideranças carismáticas, as quais se dirigiam diretamente ao “povo” a fim de obter popularidade (WEFFORT, 1978).

Finalmente, os direitos políticos passaram por sucessivos avanços e recuos, por conta da alternância entre períodos democráticos e ditatoriais, tornando a estrutura política brasileira instável (SAES, 2001). Lamounier (2017) aponta que a República eliminou os partidos do Império, a ditadura do Estado Novo pôs fim aos partidos únicos estaduais da Primeira República e o golpe de 1964 extinguiu os treze partidos do regime de 1946, forçando-os a se acomodarem ao dualismo de situação versus oposição. Esta percepção dual permanece até os dias atuais.

Além disso, a prática da corrupção foi um dos fatores que criou um senso comum acerca da natural desonestidade do brasileiro, de modo que este passou a ser classificado no imaginário coletivo como alguém de caráter duvidoso que frente a oportunidade de obter vantagens em alguma situação não nega meios para obtê-las. Um dos principais efeitos perversos desse discurso é a disseminação da crença do povo de sua própria inferioridade social. Outro desdobramento é a visão negativa e descrente da população para com a política — a população, ao se afastar da política, deixa espaço para os verdadeiros donos do poder.

2.1 A COLONIZAÇÃO PORTUGUESA E A CONSTRUÇÃO NACIONAL

Para autores como Raymundo Faoro (1958), o patrimonialismo seria o vício de origem da sociedade brasileira, fruto do histórico ibérico pelo qual a sociedade se subordinou a um Estado absolutista precocemente, resultando na elevação de certos grupos na sociedade portuguesa à estamentos da burocracia. Assim, os burocratas tornaram-se detentores da soberania do Estado e dos privilégios, enquanto o restante da população buscava o acesso aos privilégios por meio da compra de cargos públicos, títulos e extorquia uma parcela do tesouro nacional por meio de favores à burocracia. O Estado brasileiro não teria sido organizado a partir de princípios racionais e impessoais, mas a partir das necessidades e objetivos dos detentores de um acesso privilegiado aos recursos e mecanismos do Estado (FILGUEIRAS, 2009).

No Brasil, a história da corrupção remonta ao período do descobrimento. Aqueles dispostos a desbravar essas terras eram taxados de aventureiros que visavam a obtenção de riqueza sem esforço (HOLANDA, 1995). Aponta-se também que, além da total impossibilidade de fiscalizar eficientemente o território, a Coroa teria encontrado problemas para obter candidatos aos cargos na colônia caso não

oferecesse incentivos ou tolerasse irregularidades. A vinda da família real para o Brasil em 1808 não elimina a corrupção, mas sim confere-lhe maior refinamento e organização, característica que persistiu nos anos da República Velha.

Habitualmente são feitas especulações sobre como seria o Brasil caso a colonização tivesse sido promovida por outras nações. Teorias, como a de Celso Furtado (2007), procuram diferenciar as especificidades de cada tipo de colonização a fim de definir as diferenças entre os principais casos conhecidos, a portuguesa e a inglesa, tendo em vista que a última cumpriria o requisito de ser uma sociedade dita racional e impessoal.

Colônias de exploração, como foi o caso do Brasil e das Antilhas britânicas, tiveram intenso controle metropolitano na comercialização de seus recursos naturais e na constituição de suas estruturas organizacionais. Por outro lado, as colônias do hemisfério Norte apresentavam características ambientais muito semelhantes às da Grã Bretanha, tornando-as capazes de produzir produtos que competiriam com a sua Metrópole. Praticamente isoladas, as colônias inglesas tornaram-se auto-suficientes, com uma economia suplementada por algumas atividades comerciais. Dessa forma, o que hoje é conhecido como EUA foi a periferia do sistema mundial, que se desenvolveu sob a envergadura de um processo maior, no qual o elemento dinâmico eram as regiões antilhanas produtoras de artigos tropicais (FURTADO, 2007).

A metrópole inglesa não fiscalizava ou explorava de modo eficiente o território devido à escassez de oportunidades econômicas que a interessassem. Mesmo que existisse uma suposta racionalidade no Estado britânico, a maioria dos indivíduos enviados para as colônias eram os chamados indesejados pela nação, entre eles puritanos, mas também aventureiros e até criminosos (como no caso da Austrália). Ademais, vale a comparação com os países do continente africano também colonizados pelos britânicos, estes sim intensamente explorados por conta de seus recursos naturais e abundância de escravos. A maioria desses Estados são atualmente os que apresentam os menores índices de desenvolvimento humano e os maiores índices de mortalidade infantil e analfabetismo, como é o caso do Zimbábue e da Serra Leoa (UNDP, 2015).

2.2 A CULTURA BRASILEIRA E AS ELITES POLÍTICAS

A Proclamação da República teria promovido poucas mudanças em relação ao quadro apresentado na seção anterior. O patrimonialismo, em certa medida, teria evoluído para um neopatrimonialismo, no qual o Estado é explorado por governantes e funcionários. Esse neopatrimonialismo apresenta também um caráter de atualização, a começar pelo pacto dos presidentes com os líderes locais, o

chamado coronelismo, pelo qual os últimos reconheciam a autoridade do primeiro e garantiam-lhe votos nas eleições por meio de mecanismos não-democráticos como o “voto de cabresto”. Em contrapartida, o presidente ouvia as elites regionais, simbolizadas na figura dos coronéis, para quaisquer nomeações regionais — incluindo cargos em órgãos da polícia, educação e justiça — em um ciclo de tráfico de influências sem fim (RANQUETAT, 2011).

O patrimonialismo é o resultado de uma cultura da personalização, na qual não existem regras impessoais de relação no plano da sociedade e entre a sociedade e o Estado. No Brasil imperaria

(...) certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade (HOLLANDA, 1995, p.137).

O homem brasileiro seria o chamado “homem cordial” cujas características seriam o desejo de estabelecer intimidade, por meio de uma aparente hospitalidade e generosidade, e o horror a qualquer convencionalismo ou formalismo social (HOLLANDA, 1995). O chamado “jeitinho brasileiro”, ligado a esta lógica, também é muito associado à criação de um ambiente propício à corrupção, na medida em que seria um elemento da cultura brasileira, pelo qual se buscaria adquirir vantagens nas mais diversas situações, independente dos meios.

Como expressa Filgueiras (2009), o problema dessa abordagem é que ela afirma que a cultura política brasileira assenta-se apenas no mundo dos sentimentos, sem reconhecer um traço de modernidade e racionalização na sociedade. Além disso, ao enquadrar a corrupção à formação do caráter do brasileiro, compreende-se a sua desonestidade como algo natural, incorrendo no risco de naturalizar a corrupção sistêmica no país.

2.3 A BASE EDUCACIONAL

A socialização política é um processo acumulativo que permite assimilar códigos de normas e crenças capazes de serem transmitidos de geração em geração. Entretanto, a escola frequentemente torna-se um espaço de reprodução da ordem vigente que pode tanto ensinar o respeito às normas e convenções sociais, como reafirmar valores individualistas, ou, ainda, de apatia com a vida política. Durante séculos, a educação brasileira esteve disponível apenas a uma pequena elite, o que teria prejudicado a socialização política descrita acima (IOSIF, 2007).

O acesso a uma educação de qualidade ao longo da história brasileira foi restrita a um grupo específico de indivíduos. Contudo, o baixo nível educacional da maior parte da população não sustenta por si só a alta corrupção no país, uma vez

que os mais famosos casos registrados foram cometidos por agentes de alto poder aquisitivo, os quais tiveram acesso a educação privada de qualidade. De fato, os ricos corrompem menos em quantidade, entretanto, seus crimes geram grandes prejuízos à população. Apesar de o número de pessoas de baixo poder aquisitivos estarem envolvidas em mais casos de corrupção, seus crimes, em geral, geram de baixos a médios danos patrimoniais (GOMES, 2014). Ademais, mesmo que a princípio a educação seja capaz de promover a responsabilidade cívica e a coesão social, em países onde a corrupção é desenfreada, como aponta Kaffenberger (2012), os sistemas educacionais tendem a ser igualmente corruptos. Se a escola recebe suborno para conferir boas notas a alguns alunos, passá-los de ano ou, ainda, comprar prévias de exames importantes, as crianças aprendem que tais instrumentos são socialmente aceitáveis. Assim, quanto mais anos eles passam dentro desse sistema, maior a internalização da corrupção como norma social.

O baixo acesso à educação gerou cicatrizes para a estruturação nacional. Por outro lado, é possível afirmar que a corrupção por si reduz a oferta e a qualidade da educação pública. A corrupção nas várias instâncias de governo torna-se um entrave, dentre outros, para a redução do analfabetismo, da desigualdade e da pobreza, na medida em que desvios de recursos prejudicam as camadas socioeconomicamente mais vulneráveis por serem as que mais dependem destes. Assim, os filhos da classe popular têm acesso a educação de menor qualidade, aprendendo cada vez menos, aumentando ainda mais a discriminação e a diferenciação social da educação brasileira (FERRAZ, 2008).

2.4 LEIS E INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Existem várias hipóteses acerca das deficiências estruturais que abrem margem à corrupção governamental, algumas já apresentadas acima, enquanto outras dizem respeito à organização do próprio poder público. Nesse cenário, é imperativo a compreensão acerca dos procedimentos e sanções administrativas na prevenção de atos ilícitos. Primeiramente, as penalidades administrativas tendem a ser mais brandas do que as criminais, “de modo que suas decisões não precisam estar sedimentadas em provas tão robustas como no processo penal” (MONTEIRO, 2015, p. 17). A impunidade vivenciada nos casos de corrupção deve-se, em certa medida, aos custos sociais que essas punições implicariam, como os custos da constituição de agências para fiscalização, da contratação de servidores especializados e do exercício das atividades do poder judiciário. Considerando esse cenário, é importante destacar que a fiscalização efetiva, bem como a aplicação real das punições aumentam a pena esperada para agentes corruptos, aumentando os custos e diminuindo benefícios das atividades ilícitas.

Os três indicadores mais utilizados para quantificar o fenômeno da corrupção nos dias atuais são a delação dos esquemas nos meios de comunicação, as condenações na esfera judicial e as pesquisas de percepção perante os cidadãos (SPECK, 2000). As críticas ao primeiro indicador referem-se a dois problemas centrais: a parcialidade da mídia, por vezes corrupta ou condizente com atos que possam a favorecer ou o controle do governo sobre a imprensa, que possibilita aos países que possuem complexos esquemas corruptivos dentro da máquina estatal apresentarem resultados positivos devido à censura. O segundo indicador provém de dados fornecidos por tribunais e demais órgãos de justiça e fornece “uma visão objetiva acerca do instituto da corrupção, com dados precisos no tocante à eficácia das instituições de combate à corrupção” (MONTEIRO, 2015, p. 20). Contudo, as deficiências dessas instituições em prevenir e punir os agentes corruptores, ou ainda, o seu uso envolvido em práticas de corrupção têm contribuído também para o crescente descrédito destas. Em 2017, uma pesquisa realizada pelo Edelman Trust Barometer revelou que 76% dos brasileiros não acreditam nas Instituições do país.

O Brasil é um dos países com maiores níveis de desigualdade de renda, proveniente da ineficiência na distribuição justa da renda nacional, boa parte causada pela corrupção governamental (GUPTA et al., 2002). Os recursos que outrora seriam públicos são utilizados por agentes particulares, em um ciclo infundável de perpetuação da desigualdade nacional. Entre os malefícios dessa distorção da alocação dos recursos está a dificuldade de seu uso mais produtivo, o que gera barreiras ao crescimento econômico. A presença de instituições aumentaria os incentivos e a segurança para iniciativas de inovação e investimento (SODRÉ, 2014). Por conseguinte, as práticas de corrupção, ao reduzirem a confiança dos investidores nas instituições seriam igualmente nocivas ao crescimento do país.

3 O BRASIL CONTEMPORÂNEO

O Brasil contemporâneo é resultado de sua formação e história. A elite continua tendo, essencialmente, o mesmo comportamento desde o período de independência e os mecanismos de controle continuam amplamente suscetíveis ao poder do dinheiro — o qual é fator decisivo para definir quem terá futuro, oportunidades, interesses atendidos e acesso à “justiça cabível”. Os grandes corruptores, o setor privado e os atores externos, estão mais presentes do que nunca no país e, em especial, na economia, em razão, tanto do mundo “globalizado”, quanto da penetração da ideologia neoliberal e das aberturas realizadas na década de 1990 (SOUZA, 2017).

O sistema que supostamente existe hoje no Brasil é chamado de “Presidencialismo de Coalizão”, o qual, diz-se, está diretamente ligado à transição

do período autoritário para a democracia; ele seria fruto dos resquícios do período anterior, os quais se manifestariam através de mecanismos de controle que, segundo alguns autores, colocam o poder decisório nas mãos do Executivo (HERMANNNS; MORAES, 2003). Contudo, o Executivo foi historicamente o poder com maior autonomia, ainda que exista a necessidade de se fazerem acordos e alinhamentos para a realização dos projetos, em razão da organização constitucional do país —que não apenas possui o Sistema de Divisão dos Poderes, como também o mecanismo de *checks and balances* (*freios e contrapesos*) entre eles (SILVA, 2007). Deste modo, sempre que se busca fazer uma caracterização mais clara do significado desse modelo de governança, encontra-se normalmente controvérsias e discordâncias acerca de suas características centrais (PALERMO, 2000).

O que fica claro é que ambos os Poderes competem na esfera de formação de leis e de administrar políticas e, empiricamente, pode-se afirmar que a distribuição de forças entre ambos depende do governo em questão (PALERMO, 2000). Além disso, instalou-se, a partir da Constituição de 88, uma nova dinâmica entre o Legislativo e o Executivo, a qual marcou todos os governos existentes a partir daí (HERMANNNS; MORAES, 2003).

Os dois grandes motivos para se fazer coalizões seriam: (i) o federalismo, que dividiria o país em regiões historicamente marcadas por uma grande heterogeneidade, e (ii) a alta fragmentação partidária (PALERMO, 2000; LIMONGI, 2006). Este último é um fator interpretado por muitos como uma das grandes fontes da instabilidade e persistente fragilidade do sistema (PALERMO, 2000), todavia, modelos com menos partidos sofrem do mesmo problema, ficando claro, portanto, que a dificuldade do país encontra-se muito mais no fato de os partidos serem criados e conduzidos de forma a atender interesses de grupos econômicos específicos, ao invés de defenderem um ou mais setores da sociedade brasileira de fato.

Nesse contexto, cargos são a grande moeda de barganha nas negociações (HERMANNNS; MORAES, 2003) e, da mesma forma, obras e políticas públicas direcionadas também entram no jogo de convencimento. Assim, cada projeto é negociado e votado de forma isolada e pragmática, pouco influenciado por uma divisão ideológica específica (HERMANNNS; MORAES, 2003). Além disso, é marcante que, quanto mais perto do período eleitoral, maior a necessidade que os grupos sentem de quebrar os consensos movidos pela noção de que de cada agente político precisa destacar-se e se diferenciar dos demais (HERMANNNS; MORAES, 2003).

O moralismo que ganhou força nos últimos anos, assim como havia ganhado força na época do golpe militar de 1964, contribuiu mais para enfraquecer a democracia do que para, de fato, melhorar a situação do país. Afinal, dentre outras consequências, ele ampliou o discurso antipolítico que, apoiado em sentimentos e emoções (e não em opiniões mais racionais e em fatos), levou a população a se

afastar cada vez mais das decisões e a ter cada vez menos representatividade real (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Também contribuinte para que o controle das instâncias de decisões seja exercido por pequenos grupos e não pela população em geral é: “a falta de uma estrutura de financiamento público de campanhas políticas no Brasil [a qual] tem fortíssimo impacto sobre a corrupção” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Tudo isso resultou em uma explosão de acusações de escândalos de corrupção cuja cobertura midiática intensa e exaustiva agravou ainda mais os problemas de identificação e interesse da população em relação à política. Além disso, nesse contexto, sobreveio um sentimento de desesperança que resultou em um clamor — cada vez maior — por novas leis e punições mais duras, ou seja, a corrupção foi empurrada para o âmbito do direito penal (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011), sem que, contudo, o problema fosse de fato resolvido. Com isso, passa a ser feita uma busca para identificar os grandes vilões da história, sendo o principal deles, o que permanece mais invisível aos olhos gerais: as taxas de juros (DOWBOR, 2017).

3.1 O GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO (1990 - 1992)

O primeiro governo brasileiro pós-ditadura militar eleito nas urnas foi uma grande decepção para aqueles que lutaram por tantos anos para que a população pudesse exercer seus direitos, dentre eles o voto. No momento de sua eleição, Collor era um símbolo: jovem, bonito e, de acordo com seu programa eleitoral, comprometido com a luta contra os “marajás”³ e com o fim da hiperinflação que assolava o país (MARTUSCELLI, 2005). Todavia, ao sofrer um processo de impeachment em seu segundo ano de governo, ele causou uma grande reviravolta nas expectativas dos eleitores — ainda que seu apoio político-partidário fosse relativamente fraco (dificultando sua capacidade de governar), ele possuía, quando eleito, grande apoio do setor popular, do setor do empresariado e das grandes empresas de comunicação (SALLUM JUNIOR, 2011; MARTUSCELLI, 2005).

Entre as principais medidas econômicas adotadas por Collor estão a liberalização dos fluxos financeiros, o abandono da Política de Substituição das Importações, a política de privatizações (SALLUM JUNIOR, 2011) e a abertura do mercado brasileiro para importações através do fim das barreiras não-tarifárias e da diminuição do poder discricionário do governo no que concerne às exportações, bem como da redução das alíquotas de importação (SALLUM JUNIOR, 2011; MARTUSCELLI, 2005). Também se realizou a implementação de diversos planos econômicos buscando o fim da hiperinflação; estes determinavam, dentre outras políticas, à volta do Cruzeiro como moeda nacional e o (marcante e controverso)

3 Modo como se nomeava os funcionários públicos que recebiam altos salários.

bloqueio dos ativos depositados nos bancos em Contas Correntes e, em especial, em poupanças. Todas essas medidas, entretanto, conduziram a economia a uma situação ainda pior do que a enfrentada até então: recessão, crescimento do desemprego e desindustrialização foram alguns dos resultados alcançados (MARTUSCELLI, 2005).

Diante destes resultados e da crescente insatisfação popular, dois problemas já existentes desde o início do governo se agravaram no segundo ano do mandato: as denúncias de corrupção envolvendo pessoas diretamente ligadas ao presidente e a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Sobre essa última, cabe enfatizar o aumento significativo no número de medidas provisórias criadas pelo Executivo, de modo a centralizar fortemente o poder; por outro lado, a troca de certos cargos, como pastas ministeriais, possibilitou a constituição de importantes alianças entre ambos. No que tange às denúncias, estas existiam essencialmente desde o início do governo e giravam em torno de práticas como superfaturamento, propinas relacionadas a contratos, fraudes em licitações, venda de informações, fundos de campanha ilegais, entre outras (MARTUSCELLI, 2005).

Já em 1990, são feitas acusações pelo então presidente da PETROBRÁS de que o tesoureiro da campanha de Collor, Paulo César Farias (mais conhecido como PC Farias), havia realizado tráfico de influências. A partir de então, outras pessoas próximas ao presidente também começam a receber acusações de corrupção, dentre eles: o então Ministro do Trabalho (Antônio Rogério Magri), a primeira-dama (Rosane Collor) e o Ministro da Saúde (Alceni Guerra). Em março de 1992, as investigações relacionadas ao patrimônio do também empresário PC Farias foram iniciadas (MARTUSCELLI, 2005). Em 5 de maio de 1992, Pedro Collor, irmão do presidente, deu uma entrevista para a revista VEJA na qual fez uma série de acusações contra seu irmão. Na sequência, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para analisar as diversas acusações (SALLUM JUNIOR; CASARÕES, 2011). Estes dois acontecimentos, portanto, são considerados o estopim da crise política que culminou na saída do então presidente (MARTUSCELLI, 2005).

A comissão, posteriormente, confirmou o envolvimento do presidente. Optou-se, então, por abrir um processo de impeachment que se desenrolou de forma acelerada dada a conjuntura: em menos de quatro meses o presidente foi condenado (MARTUSCELLI, 2005). Com a crise política tornando-se cada vez maior, a atenção e reclamação da população em relação às medidas de cunho econômico e social tomadas anteriormente perderam força enquanto o país concentrava-se no processo de impeachment (MARTUSCELLI, 2005). Destaca-se que a mídia teve um papel vital em todo este período no que tange ao enviesamento das discussões. Ela persistentemente centrou os debates e a polêmica em torno do caráter pessoal de cada uma das figuras políticas supostamente envolvidas, além de na trajetória de Collor e de sua família; apenas em segundo plano é que foram discutidas as provas,

denúncias e o processo de investigação em si. A população, já muito insatisfeita com os resultados do governo, ao ser constantemente exposta a este circo midiático foi tomada por um profundo sentimento de insatisfação e revolta (MARTUSCELLI, 2005).

Portanto, para a formação dessa conjuntura extremamente desfavorável ao governo de Collor, não bastou o desgaste da imagem do governo e do presidente; a crise política se instalou de fato a partir da ênfase dada pela mídia não apenas aos escândalos e problemas do governo, mas também aos maus resultados deste (os quais a própria população conseguia sentir em seu dia-a-dia) (SALLUM JUNIOR; CASARÕES, 2011). Até porque “entende-se aqui que, numa situação de crescimento econômico, a tolerância em relação à corrupção no governo poderia ser mais ampla” (MARTUSCELLI, 2005), ou seja, Fernando Collor de Mello foi retirado da presidência em decorrência das acusações de corrupção terem se dado justamente em um momento desfavorável economicamente ao país.

3.2 A ERA FHC (1995 - 2002)

Na era Fernando Henrique Cardoso (FHC) as diretrizes econômicas não se afastaram muito daquelas aplicadas a partir do governo Collor. Ainda assim, a implementação do Plano Real em fevereiro de 1994, durante a gestão de FHC no Ministério da Fazenda de Itamar Franco, teve um profundo impacto nas decisões e nas políticas realizadas a partir de então. Além disso, o resultado das eleições que aconteceram naquele mesmo ano — e das quais Fernando Henrique Cardoso saiu vitorioso ainda no primeiro turno, esteve diretamente ligado a implementação desta nova moeda e plano econômico (COUTO; ABRUCIO, 2003), uma vez que um de seus principais resultados foi acabar com a hiperinflação que há anos assolava o país (DOWBOR, 2017).

Seu primeiro governo foi, portanto, norteado por dois objetivos principais: a estabilização da nova moeda e a realização de reformas constitucionais (COUTO; ABRUCIO, 2003). Além disso, o processo de privatizações iniciado no governo anterior foi aprofundado, assim como a reforma das regras concernentes à desregulação do sistema financeiro. Também de destaque foi o acordo da dívida dos estados feito neste período (COUTO; ABRUCIO, 2003).

Durante seus dois mandatos, multiplicou-se o número de emendas constitucionais, consolidando a tendência brasileira de implementar políticas públicas através de sua inclusão na Constituição — ao invés de se mantê-la restrita aos princípios constitucionais, incluem-se as agendas de governo nela (COUTO; ABRUCIO, 2003). Neste período, houve também uma efervescência no aparecimento de acusações e de escândalos, sendo a oposição (ferrenha) da época capitaneada pelo

Partido dos Trabalhadores (PT). Novamente a batalha entre oposição e governo revela como as disputas partidárias constituem-se em uma arena de luta entre grandes inimigos, ao invés de rivais em visões que, entretanto, estariam buscando construir um país melhor.

Em 1996, no contexto de mudanças instaurado pelo Plano Real, criou-se um mecanismo para compensar as perdas sofridas pelos bancos após o fim do período de hiperinflação — justificado pela suposta necessidade de se reconquistar a confiança do mercado. Este mecanismo é denominado: taxa Selic (DOWBOR, 2017). Graças a ela, os bancos criaram um esquema pelo qual obtinham altos lucros: grande parte do dinheiro existente nas poupanças da população era e é, ainda hoje, aplicado nestes títulos, ao mesmo tempo em que se devolve rendimentos de valores basicamente simbólicos para os donos do dinheiro (DOWBOR, 2017).

Em 1997, criou-se uma lei bastante controversa segundo a qual se tornou legal o financiamento de campanhas eleitorais feito por empresas. Tal situação perdurou até que, após inúmeras discussões no Congresso Federal, o STF declarou tal lei inconstitucional. Ainda assim, no período eleitoral entre 1997 e 2016, esse mecanismo foi considerado legal e autorizou, em última instância, a compra de parlamentares (DOWBOR, 2017).

Outro importante foco de seus mandatos foi a busca por atrair investimentos externos, inserido na ideia, então em voga, de um “desenvolvimento dependente-associado” — diretamente ligado ao princípio liberal de que com a abertura econômica tem-se crescimento (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Cabe destacar-se que todas as principais medidas econômicas do período estavam inseridas nas recomendações do Consenso de Washington. No início do segundo mandato, entretanto, o país encontrava-se em recessão econômica e se precisou pedir empréstimos ao FMI, o que causou o recrudescimento ainda maior das contas governamentais e o aprofundamento das políticas de austeridade.

O maior, mas não único, escândalo surgido durante os dois mandatos de governo de Fernando Henrique Cardoso esteve relacionado ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). O programa tratava-se, essencialmente, de uma “ajuda” financeira dada aos bancos pelo governo federal; na prática, isso significou um repasse direto de dinheiro público para sete bancos: Nacional (R\$ 5,9 bilhões), Econômico (R\$ 5,2 bilhões), Bamerindus (R\$ 3,3 bilhões), Mercantil (R\$ 530 milhões), Banorte (R\$ 476 milhões), Pontual (R\$ 325 milhões) e Crefisul (R\$ 296 milhões) (LILIAN VENTURINI, 2016).

Tal política foi iniciada em novembro de 1995, perante o argumento de que sem a concessão desse auxílio aos bancos, naquele momento financeiramente muito vulneráveis, haveria um colapso nos sistemas bancário e financeiro do Brasil (LILIAN VENTURINI, 2016). Contudo, além de a medida e da sua justificativa

serem controversas por si mesmas, alguns dos bancos que receberam os recursos mencionados acima não foram capazes de recuperar suas contas; partes de suas estruturas, especialmente aquelas taxadas como “boas”, foram vendidas e, das partes remanescentes, só uma delas ainda existe hoje como banco independente, duas foram absorvidas (junto com suas dívidas) por bancos públicos (Banco do Brasil e Banco Central) e quatro faliram antes do fim da década de 90 (VILLAYERDE, 2015). Além disso, havia acusações de que no período de hiperinflação, alguns anos antes, estes mesmos bancos estariam realizando fraudes e maquiando suas contas (VILLAYERDE, 2015).

Outros escândalos de destaque no período foram a Crise do Apagão e a Lei de Reeleição para cargos do Executivo, acerca das quais o presidente e seus aliados foram acusados de terem realizado uma ampla compra de votos (ANDERSON, 2011). A grande justificativa para a implementação desta nova regra era a crise internacional de então e a necessidade de o país enfrentá-la tendo a sua frente um líder “confiável” (ALDÉ, 2003).

A grande marca da era FHC foram as políticas de ampliação das privatizações, ampla atração de capital estrangeiro e busca por propagar um otimismo quanto a conjuntura (SILVA, 2008), tudo em prol da “estabilização da nova moeda e da melhora da economia”. A grande consequência de suas medidas foi a ampliação do que é hoje o grande problema brasileiro, as taxas de juros exorbitantes⁴. Além disso, é bastante perceptível que, em diversos momentos, FHC não contava com uma ampla maioria no Congresso, no entanto, seu projeto neoliberal congregava um apoio muito maior do que seu governo por si só — o que estava diretamente ligado a dois fatores de impacto, não só neste momento, mas em toda a história do Brasil: a mídia e o contexto mundial.

3.3 A ERA LULA (2003 - 2010)

A vitória de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, foi extremamente marcante na história do país. Eleito após ter perdido três eleições (ANDERSON, 2011), sua chegada na presidência possuía um grande simbolismo, visto que pela primeira vez um operário iria governar o Brasil (INDURSKY, 2003). Durante sua presidência, houve alguns avanços importantes nas áreas sociais e no que concerne a uma construção mais positiva de identidade nacional e de autoestima do povo (ANDERSON, 2011). Esse progresso social, pelo qual seus oito anos de mandato ficaram fortemente marcados, começou com a implementação do Real e

⁴ Uma importante característica do Sistema existente hoje é que existe uma profunda falta de transparência acerca das taxas realmente praticadas (DOWBOR, 2017), Ladislau Dowbor (2017) inclusive aponta que no Brasil se apresenta as taxas de juros mensais ao invés de anuais de forma a não deixar claro o montante total, já que juros compostos não são tão simples de calcular (DOWBOR, 2017).

com a Constituição de 1988. Todavia, este progresso foi de fato consolidado pelos governos Lula e Dilma — até o ano de 2013, a população testemunhou os melhores resultados em termos de crescimento e, especialmente, redução da desigualdade e inclusão social em décadas (DOWBOR, 2017).

No entanto, uma grande fonte de críticas e acusações acerca das mudanças deste período e dos governos liderados pelo PT, foi (e ainda é) a mídia, a qual constitui-se em um oligopólio controlado por um grupo extremamente pequeno e que vigiou de perto os governos em questão (DOWBOR, 2017). Cabe ressaltar que Lula, realmente, não alterou as estruturas do país, ainda que esta fosse uma reforma necessária, porém, perigosa — sempre que se tentou iniciar reformas de base, ocorreram tentativas de golpes, bem sucedidas ou não (DOWBOR, 2017).

A equipe econômica de Lula, em seu primeiro mandato, seguia a linha econômica ortodoxa (ANDERSON, 2011), visto que, no momento de sua posse, a dívida pública apresentava-se como um dos grandes impedimentos para o crescimento do país, segundo a leitura preponderante do período (ANDERSON, 2011). Em seu plano de governo, havia a promessa de realizarem-se mudanças importantes no país, o que, no entanto, não ocorreu. A mesma lógica criada após a implementação do Plano Real permaneceu; foi mantida a política de juros altos utilizada por FHC e continuou-se a favorecer os interesses dos grandes bancos e dos gigantes do agronegócio (MARQUES; MENDES, 2006)⁵.

Ainda assim, nesse período, o país voltou a crescer economicamente devido ao aumento do preço das commodities (ANDERSON, 2011) aliado à implementação maciça de uma série de programas sociais com o objetivo de transferência de renda e melhora das condições de vida da parcela mais pobre da população. Além disso, houve a promoção do aumento do salário mínimo, consequentemente aumentando significativamente a base popular de consumo (DOWBOR, 2017). Outro enfoque importante foi a busca por retirar pessoas da linha da pobreza, o que deu visibilidade para o país e serviu como exemplo para várias outras iniciativas ao redor do mundo (DOWBOR, 2017).

Em 2005, surgiram gravações de um homem supostamente recebendo propina em nome de seu chefe que seria, na época, um deputado federal. A partir desse momento, diversas acusações começaram a aparecer e nomes, até então obscuros passaram a ser conhecidos nacionalmente, dentre estes: José Dirceu, suposto comandante do esquema, Delúbio Soares, então tesoureiro do PT, José Genoíno, Duda Mendonça, Luiz Gushiken, Roberto Jefferson, Maurício Marinho, entre outros (ANDERSON, 2011). Todos eles seriam parte do esquema pelo qual o

⁵ Em seu segundo mandato houve uma clara flexibilização das políticas aplicadas até então. Disponibilizou-se um grande volume de crédito para o consumidor e ampliou-se a atuação do BNDES em investimentos públicos e privados. Além disso, foi dada ainda mais ênfase aos programas sociais e criou-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que marcou este período (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

governo Lula estaria comprando votos e apoio no Congresso Federal (ANDERSON, 2011).

Em seguida, diversas CPIs foram criadas para investigar as denúncias (diz-se que Lula, ao contrário de FHC, não possuía apoio suficiente no congresso para abafar os escândalos e impedir a criação destas, como havia feito seu antecessor) (MIGUEL; COUTINHO, 2007). Ao longo dos oito meses em que o assunto foi discutido na Câmara, a mídia teve um importante papel: não apenas incendiou a questão ao máximo, mas também fez questão de centrar a atenção nacional nos personagens, declarados culpados nas notícias desde o primeiro momento, culpabilizando constantemente o Partido dos Trabalhadores — que passou a ser atacado em diversas plataformas, e de sempre afastar as discussões de uma abordagem relacionada ao sistema no qual se davam tais acontecimentos (MIGUEL; COUTINHO, 2007).

O mensalão foi um caso semelhante a muitos outros ocorridos não apenas no Brasil, como no mundo (SILVA, 2007). Sua grande justificativa era que os recursos em questão eram direcionados “à causa” e não a enriquecimentos individuais, além de argumentar-se que financiamentos ilegais de campanha seriam comuns no Brasil (ANDERSON, 2011). Contudo, ao mesmo tempo em que testemunhava-se avanços históricos na qualidade de vida da população mais pobre, os bancos também ganhavam as maiores taxas de lucros registrada⁶ (MARQUES; MENDES, 2006). O que apenas evidencia a contradição, não só deste governo, mas das políticas macroeconômicas aplicadas por ambos os lados da arena política brasileira; bem como fica clara a falta de um plano de longo prazo para a Nação brasileira. Portanto, ainda que Lula tenha saído da presidência possuindo um percentual de aprovação popular de 80%, e detentor de uma percepção geral de que ele era um bom líder e articulador (ANDERSON, 2011), o Brasil ainda possui muito a melhorar, especialmente no que tange a sua estrutura político-institucional (DOWBOR, 2017).

3.4 Os GOVERNOS DILMA (2011 - 2016)

Quando concorreu à Presidência da República em 2010, Dilma teve o apoio decisivo do então presidente Lula — que, apesar dos escândalos e das críticas advindas especialmente do setor conservador da sociedade, foi um presidente bem-sucedido em termos de índices de aprovação de seu governo. Ainda assim, a oposição, logo após a perda das eleições em 2010, conseguiu se reorganizar rapidamente devido às dificuldades enfrentadas pelo governo a partir do fim do ciclo de crescimento

⁶ Ainda que algumas mudanças tenham ocorrido, como a diminuição da taxa Selic nominal, que passou a ser menos de 1/3 daquela existente durante o governo FHC, o montante sob a qual ela é aplicada é maior do que aquela existente antes (ou seja, os lucros auferidos acabam sendo maiores) (DOWBOR, 2017).

registrado desde 2006. (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Por ter sido eleita pela primeira vez direto para o maior cargo político do país, Dilma foi constantemente alvo de críticas acerca de sua “falta de experiência política” e de seu papel na presidência tratar-se de apenas seguir as “ordens” do ex-presidente Lula. Ainda assim, desde o início de seu governo, ela apresentou algumas diferenças em relação a seu antecessor — conduzindo de forma distinta as negociações com o Congresso, por exemplo. Isto rendeu, popularmente, a fama de que a presidente se negava a fazer parte do “jogo de acordos” vigente até então. Durante os anos em que esteve à frente da presidência do Brasil, um fator que sem dúvida teve grande impacto, tanto em seu governo quanto em sua saída, foi o fato de ela ser uma mulher (a primeira mulher presidenta, diga-se de passagem) em um país machista⁷ (SALIBA; SANTIAGO, 2016).

Seu primeiro mandato ficou marcado pelas várias trocas de ministros, pelas manifestações de rua em 2013 e pelas controvérsias acerca da Copa do Mundo no Brasil. Na eleição seguinte, em 2014, Dilma saiu vitoriosa, contudo, com uma margem pequena na diferença do número de votos (FERNANDES, 2017). Nesse mesmo período, o país adentrou uma recessão econômica que só se agravou nos anos seguintes.

Ao longo do primeiro governo, Dilma manteve a política de realização dos grandes programas de distribuição de renda (DOWBOR, 2017). Contudo, a queda no preço das commodities entre 2015 e 2016 — ainda que não fosse o fator central da crise, sem dúvida, contribuiu para agravar a conjuntura econômica desfavorável já em andamento (DOWBOR, 2017). Em 2013, a presidenta havia abaixado a taxa de juros, buscando corrigir os problemas de desaceleração que a economia vinha apresentando. Consequentemente, o Real sofreu uma depreciação frente ao Dólar, gerando insatisfação popular (BRESSER-PEREIRA, 2013). Somou-se a isso, outro problema que o país vinha enfrentando no período, a evasão fiscal. A crise econômica surgiu, então, de uma paralisia ligada muito mais ao setor financeiro do que a área propriamente produtiva, pois as capacidades existentes no país ainda estavam presentes (DOWBOR, 2017). É nesse período que Dilma nomeia Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, de forma a acenar para o setor empresarial que eles teriam o apoio de seu governo, buscando, em última instância, estimular investimentos para retomar a atividade econômica (FERNANDES, 2017).

Nessa conjuntura, os gastos em programas sociais (que dentre certa parcela da sociedade já eram uma controvérsia) passam a ser apontados como os fatores responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas — ainda que a verdadeira causa de desorganizações no orçamento estava diretamente relacionada ao pagamento dos juros da dívida (DOWBOR, 2017). Concomitantemente, cria-se

⁷ Lembrando que a mulher, no Brasil ainda é sub-representada na política, sendo o país o 123º em termos de presença feminina no Congresso (SALIBA; SANTIAGO, 2016).

no plano político (...) uma aliança entre interesses internacionais (em particular ligados às finanças, ao petróleo e aos grandes grupos mundiais da construção), o oligopólio da grande mídia comercial, segmentos do judiciário e evidentemente o legislativo (DOWBOR, 2017).

Essa aliança será a responsável pela articulação que levou ao golpe em 2016 (DOWBOR, 2017).

Em 2014, começaram as investigações da operação lava jato após terem sido feitas algumas denúncias relacionadas a esquemas de corrupção na Petrobrás envolvendo diversas empreiteiras e políticos⁸. E, em 2015, assim que tem início o segundo mandato de Dilma Rousseff, intensificaram-se os protestos que passaram a adotar como tema central a oposição ao governo petista (FERNANDES, 2017), o qual já vinha sendo alvo de duras críticas na mídia que o apresentava de forma negativa, ao mesmo tempo em que disseminava um discurso questionando a legalidade do processo eleitoral que resultou na reeleição de Dilma (ALMEIDA; LIMA, 2016).

Apoiadas no escândalo de cada vez maior proporção, especialmente devido à intensa cobertura midiática, conversas sobre impeachment apareceram na pauta política já em abril de 2015, após apenas 3 meses de mandato (FERNANDES, 2017). Ao longo do ano, pautas polêmicas passaram a ser discutidas no Parlamento, enfraquecendo ainda mais a posição do governo (FERNANDES, 2017). Em dezembro de 2015, Eduardo Cunha, então presidente da Câmara, autorizou a abertura do processo de impeachment, diante das controvérsias sobre as contas do governo e as acusações de ilegalidades cometidas pela presidência em termos de um suposto crime de responsabilidade, as chamadas pedaladas fiscais; as quais teriam começado em 2013 e se caracterizariam como a tomada de empréstimos pela União de instituições financeiras (FERNANDES, 2017), ação considerada ilegal. No entanto, a prática era recorrente nos governos anteriores sem nunca ter sido declarada como crime.

Ficou claro, ao longo do processo, que não se tratava da investigação e punição de um crime, afinal não havia nenhuma prova ou acusação real contra Dilma (FERNANDES, 2017). O centro da questão era a troca de governo, pois havia uma insatisfação por parte de uma camada social em relação às mudanças na distribuição de renda e às políticas de empoderamento dos pobres e de “justiça social”, como o sistema de cotas, por exemplo. Soma-se isso, a uma campanha midiática de

⁸ Ainda que as práticas ilícitas descobertas nestas investigações sejam sérias e ruins e devam ser punidas, não se pode ignorar que contratos corruptos entre empreiteiras e firmas de petróleo são uma prática comum no cenário internacional, ou seja, o motivo desta investigação ter ganhado tanta atenção não foi a descoberta dos atos em si, mas sim do momento e do contexto em que isso ocorreu. Também cabe destacar que essas empresas, que sofreram um verdadeiro desmonte no momento em que se começou a divulgação intensiva do escândalo, eram empresas que no plano interno tinham quase uma exclusividade de atuação (impedindo de certa forma a proliferação de empresas internacionais desta área no mercado brasileiro) assim como representavam uma forte concorrência internacional, atuando em diversos continentes (DOWBOR, 2017).

desmoralização dos políticos e imputação constante do ex-presidente Lula; apoiada por interesses externos atuantes no país (FERNANDES, 2017). Aliados à atuação de destaque do STF, durante o processo, e no vazamento de informações confidenciais das investigações, como o conteúdo das delações, como se fossem provas. Para o cenário ficar completo tinha-se ainda a ação de alguns agentes do poder judiciário que mesmo exercendo poderes exacerbados, como Sérgio Moro, angariaram um forte apoio (FERNANDES, 2017).

A presidenta não sofreu misoginia apenas ao longo de seu governo, como também teve que enfrentar violência de gênero ao longo de todo o processo de impeachment (SALIBA; SANTIAGO, 2016). O controle do processo estava nas mãos do Legislativo, bastante favorável ao sucessor da presidenta, Michel Temer, um representante do *establishment*. No dia 31 de agosto, foi consolidado o golpe, caracterizado como o impeachment de uma presidenta sem crimes — deixando claro ao país que as razões para tal foram puramente circunstanciais e que o que se buscava de fato era um resultado que atendesse aos interesses de uma minoria poderosa.

Portanto, o que fica claro nas análises sobre os acontecimentos de 2016 e 2017 é que o golpe foi feito por conta de um conjunto de interesses bastantes específicos, visto que em nenhum momento se produziu um combate verdadeiro à corrupção. Até porque, o combate à corrupção não se dá através de medidas puramente efetivas em sua aparência e do apontamento de um pequeno número de pessoas que seriam exclusivamente responsáveis por todo o problema. Afinal, nestes casos, ao mesmo tempo em que se cria uma história dramática que descreve esquemas mirabolantes dignos do cinema, é criada uma “catarse popular do ódio” que se acumula contra alguns, justamente em razão do constante direcionamento da mídia. As medidas que realmente dão resultado estão diretamente ligadas a “instalação e aplicação de leis de transparência” (DOWBOR, 2017) e do estímulo a real participação popular.

4 A AGENDA INTERNACIONAL DE CORRUPÇÃO

Como analisado anteriormente, a noção de que o fenômeno da corrupção é uma característica intrínseca à sociedade brasileira é expressivamente disseminada através de diversos discursos, proferidos tanto pela própria população quanto pelos meios midiáticos. Tal entendimento tornou-se ainda mais intenso com o despertar da atenção da comunidade internacional, a partir da década de 1990, para o “problema da corrupção” e seus possíveis esforços integrados de combate. Paralelamente a essa conjuntura, começaram a florescer discursos da corrupção como componente do perfil de países do Terceiro Mundo, assim como de governos cujos processos de democratização e liberalização da economia configuravam-se incompletos, de

acordo com essa visão (HALLER; SHORE, 2005).

Essa significativa mudança na atenção global conferida a esse fenômeno é comumente relacionada ao crescimento dos níveis internacionais de corrupção e da gravidade de seus efeitos nas sociedades dos países considerados corruptos. Entretanto, a presente seção tem por objetivo elucidar que tais afirmativas são proferidas por um grupo seleto de agentes econômicos e políticos, os quais qualificam a corrupção como fonte de risco econômico e incerteza no que tange seus investimentos externos – inserindo o combate a este fenômeno dentro dos objetivos e interesses da economia global do capitalismo (POLZER, 2001). Portanto, a faceta internacional da análise dos discursos sobre corrupção é extremamente importante para entender tal assunto no que tange à sociedade brasileira e suas próprias noções sobre o fenômeno como algo inerente ao país.

É importante explicar que, ao adotar tal posição, o presente estudo não está refutando a existência da corrupção, nem de seu status como um problema que merece expressiva atenção nacional e internacional. Em vez disso, a intenção é fornecer um contexto explicativo para o surgimento recente da corrupção como um objeto de interesse internacional, assim como analisar a maneira que tal fenômeno é entendido e definido. Assim, nosso objetivo é fornecer um contraponto crítico ao discurso de corrupção que tem dominado as políticas e as literaturas acadêmicas até o momento, e que corrobora para as percepções deste no contexto brasileiro.

4.1 OS PROGRAMAS INTERNACIONAIS ANTICORRUPÇÃO

A partir da década de 1990, a corrupção do setor público tornou-se uma das questões mais proeminentes nos fóruns internacionais e nacionais, em contrapartida à noção historicamente conhecida de que tal questão era fundamentalmente um problema doméstico (HALLER; SHORE, 2005). Suas implicações e causas são cada vez mais discutidas no âmbito dos grandes bancos mundiais, de organizações não-governamentais e da própria literatura sobre a questão – uma vez que passou de um assunto exclusivo das ciências sociais e da política comparada para um tema central de desenvolvimento político e econômico dos Estados democráticos (POLZER, 2001).

Diante de tal cenário, os exemplos mais significativos inerentes a essa onda internacional do combate à corrupção podem ser exemplificados por um conjunto de instituições e iniciativas comandadas pelos atores mencionados acima. Dentre estes, a Transparência Internacional, fundada em 1993, é o exemplo mais notável de organizações cujo principal objetivo caracteriza-se como o desenvolvimento e a implementação de estratégias anticorrupção a nível mundial (ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE, 2000). No que diz respeito às instituições

bancárias, a mudança decisiva para o uso aberto do termo corrupção pelas instituições internacionais ocorreu justamente na Assembleia Geral Anual de 1996 do Banco Mundial e do FMI, quando o presidente do Banco, James Wolfensohn, comprometeu-se publicamente com a luta contra a corrupção, proporcionando o ímpeto interno para desenvolver uma estrutura, referente à ação do Banco Mundial sobre a questão. Destaques das atividades anticorrupção do Banco incluem módulos de treinamento anticorrupção para funcionários governamentais de países clientes, a introdução de corrupção como condição da suspensão de empréstimos e a aprovação, em 1998, do primeiro Plano de Ação Anticorrupção do Banco Mundial (WORLD BANK, 2004).

No desenrolar dos anos seguintes, a questão tornou-se cada vez mais protagonista no cenário global, desenvolvendo o que é conhecido atualmente como “Agenda Internacional da Corrupção”. Em 1996, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração da ONU contra Corrupção e Suborno em Transações Comerciais Internacionais e, em 1999 e 2001, foram realizados sucessivos Fóruns Globais sobre Combate à Corrupção e Salvaguarda da Integridade nas cidades de Washington e Haia. Propostas de reformas legislativas e políticas apresentadas por agências, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Câmara de Comércio Internacional (ICC) e a Organização para os Estados Americanos (OEA), assumiram, em grande parte, a base para a formação de um conjunto de políticas e convenções anticorrupção, as quais proíbem a prática de suborno por países membros (ADES, 1996). Esse movimento anticorrupção espalhou-se tão rápido que o *Financial Times* declarou 1995 como o “ano da corrupção” (POLZER, 2001).

Armadas com doações de muitas corporações e defendendo os méritos da governança transparente e de uma sociedade civil forte, essas organizações começaram a pressionar por reformas legais e culturais em todo o mundo, principalmente nos países subdesenvolvidos (ADES, 1996). Diante de tal contexto, é possível inferir a primeira característica inerente a todas as ações da Agenda Internacional da Corrupção: o alto grau de consenso quanto à natureza, ao tipo e à causa da atual “crise global”, definindo tal fenômeno quase que exclusivamente em termos de suborno, e o atribuindo a sistemas políticos e econômicos não democráticos e altamente centralizados. Essa nova compreensão sobre o termo é extremamente divulgada e popularizada pelos relatórios e propagandas das instituições e promove os ideais e pré-requisitos do capitalismo global e de um sistema detentor de mínimas barreiras políticas e econômicas para os seus fluxos (WILLIAMS; BEARE, 1999).

Como o nome Transparência Internacional indica, o foco das instituições internacionais não é combater a presença do interesse privado na instância pública, mas, antes, eliminar a “opacidade” das políticas governamentais e econômicas dos Estados. Diante de tal perspectiva, o problema com fenômenos como suborno e

clientelismo é que estes são arranjos informais e, frequentemente, imprevisíveis para os agentes econômicos (POLZER, 2001). A falta de transparência dos processos políticos acarreta em dois problemas principais para o capital transnacional: a incapacidade de mensurar muitos dos cálculos de custo-benefício no que tange as decisões sobre investimento, e o aumento dos custos de informação das transações (WILLIAMS; BEARE, 1999). Notadamente, um dos principais veículos de mensuração sobre o nível de corrupção é o Índice de Opacidade (Opacity Index), o qual tenta calcular os custos de fenômenos que se correlacionam com essa nova concepção de corrupção – como pagamentos informais, leis pouco claras e suas aplicações e interpretações irregulares (KAUFFMAN, 1998).

Na verdade, essa pressão internacional por previsibilidade e redução da opacidade dentro dos governos “corruptos” criou uma próspera indústria própria. Muitos órgãos corporativos, notadamente a Global Insight e o Banco Asiático de Desenvolvimento, começaram a empregar campanhas e projetos com o fim de proporcionar aos investidores informações e mensurações que tornassem visíveis os riscos e custos envolvidos nos investimentos ao redor do mundo. Conferências para as corporações transnacionais, investidores e serviços financeiros são agora regularmente mantidas com a finalidade de promover a agenda anticorrupção e aprender sobre os últimos esforços da busca por instrumentos de mensuração de opacidade (WILLIAMS; BEARE, 1999).

É importante ressaltar que o foco dessas operações anticorrupção recai, em sua maioria, em um grupo específico de países cujas instituições democráticas e estruturas de mercado são consideradas frágeis ou subdesenvolvidas. Um comunicado de imprensa veiculado pela organização Transparência Internacional demonstra como o pensamento dessas instituições é construído:

O impacto do suborno sobre a vida das pessoas e sobre a democracia é maior nos países mais pobres e em transição para sistemas de mercado livre. Aqui, o suborno é como uma bola de demolição, destruindo o bom governo, uma imprensa livre e um Judiciário independente — sem mencionar a destruição dos serviços básicos de saúde e educação (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 1997).

Diante disso, a nova e internacionalizada política em relação à corrupção surgiu do discurso de que o propósito de suas ações era promover o desenvolvimento econômico e político ao redor do mundo (EIGEN, 2008). Estava claro, na concepção das instituições, que a pobreza e a falta de desenvolvimento eram, em grande parte, um produto da corrupção; e que o surgimento dos movimentos internacionais contra tal fenômeno tinham o propósito de combater a pobreza e encorajar a democracia (HALLER; SHORE, 2005). A preeminência da liberalização econômica e da democratização como respostas políticas preferenciais à corrupção

é particularmente expressiva no que diz respeito às políticas atreladas a Agenda Internacional da Corrupção, em consonância com os interesses dos investidores estrangeiros em uma maior penetração e transparência no mercado. Novamente o propósito das operações anticorrupção não está ligado à melhoria das condições internas dos países, mas sim intimamente relacionado com os propósitos econômicos dos grupos de interesse do sistema capitalista (WILLIAMS; BEARE, 1999).

Ademais, a noção da corrupção como uma ameaça para o desenvolvimento econômico nacional é expressa no pressuposto de que o investimento estrangeiro é essencial para o crescimento doméstico. Em segundo lugar, é feita uma conexão explícita entre o desenvolvimento nacional, a estabilidade política e os processos de democratização e liberalização. Aqui, qualquer concepção doméstica de desenvolvimento é ignorada em favor de políticas de natureza manifestamente ocidentais, as quais apresentam a expansão das estruturas políticas e econômicas democráticas como a chave para a prosperidade do mundo em desenvolvimento (GUPTA, 1995). É exatamente a conexão entre o subdesenvolvimento interno e a corrupção que cria o discurso de que tal fenômeno é característica intrínseca — e praticamente exclusiva— dos países do chamado Terceiro Mundo.

É importante também ressaltar que a pesquisa sistêmica conduzida pelas organizações e instituições internacionais conclui que quanto mais corrupto é um país, mais lento é seu crescimento econômico. A evidência empírica pode ser exemplificada por um relatório do Banco Mundial de 1997, o qual afirma que a corrupção está negativamente relacionada com o investimento e o crescimento econômico dos governos (WORLD BANK, 1997). Segundo tal ponto de vista, existem vários canais pelos quais a corrupção impede o desenvolvimento econômico — como a redução do investimento doméstico, a redução do investimento direto estrangeiro e as despesas exageradas dos governos. No entanto, segundo o Índice de Percepção de Corrupção de 2010, China e Índia foram classificadas no 78º e 87º lugar, respectivamente, muito mais próximas do fim da lista do que do topo desta (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010). Esses altos níveis de corrupção, entretanto, não impediram ambos de desfrutar de um crescimento econômico expressivo no mesmo ano da divulgação de tais índices, com o PIB chinês crescendo a uma taxa média de 10,3% e o indiano a 7,3%. Em ambos os casos, as taxas de crescimento ficaram acima daquelas de qualquer economia que apareça como relativamente livre de corrupção.

Por fim, a análise das medidas pelas quais a Agenda Internacional implementa suas ações é igualmente significativa para compreender o fenômeno da internacionalização da corrupção como um todo. Primeiro, o entendimento das causas da corrupção não é visto sob a ótica de fatores internacionais sistêmicos — como condições adversas, mercados injustos ou reformas econômicas inadequadas — mas sim como produto da falta de instituições apropriadas na estrutura política

e econômica dos países (WILLIAMS; BEARE, 1999). Além disso, as ações empreendidas são caracterizadas como programas de reforma institucional, financiados via empréstimos aos governos, os quais aumentam o peso da dívida interna sobre estes e, potencialmente, agravam os problemas que os próprios programas anticorrupção deveriam abarcar. Por tal razão, mesmo com o aumento dos programas de ajuste estrutural, desde 1990, a corrupção dos países persistiu e, em alguns casos, aumentou significativamente. Esse cenário está atrelado ao fato de que as reformas administrativas e as medidas de fortalecimento institucional empreendidas pelas instituições internacionais são baseadas, principalmente, em uma imagem universalmente aplicável de Estado e das relações entre este e sua sociedade – visto que as reformas institucionais que fazem parte dos pacotes governamentais de fortalecimento e anticorrupção requerem uma burocracia altamente eficiente para realizá-las (GUPTA, 1995).

5 CONCLUSÃO

A corrupção está presente ao redor do mundo, em praticamente todos os lugares, configurando-se como um fenômeno sistêmico. Com este artigo pretendeu-se quebrar alguns dos paradigmas que alegam que a corrupção é algo intrínseco à sociedade brasileira, negligenciando que ela existe, em diferentes graus e formatos, em todos os locais.

Tais análises, bastante disseminadas na sociedade brasileira, tornaram-se parte do senso comum e obtiveram sempre grande apoio das elites e da mídia, haja vista que, historicamente, uma série de narrativas foram construídas para defender a estes pressupostos acerca da sociedade brasileira. Contudo, como apontado ao longo do artigo, apesar da colonização portuguesa ter legado diversas estruturas governamentais que tendem a possibilitar a corrupção, a colonização efetuada por outros Estados dificilmente teria sido muito diferente devido ao contexto do período e aos interesses e objetivos pelos quais o país foi colonizado. A carência da educação e de uma cultura cidadã preocupada com o desenvolvimento nacional foram consequências e não causa-mor da suposta corruptividade brasileira.

Na segunda parte, buscou-se ressaltar de que forma os paradigmas tratados em relação à corrupção brasileira projetam-se na realidade hodierna e, de que modo a maior defesa pela moralidade tem impactado nos eventos que acontecem na contemporaneidade. É importante destacar que a corrupção é parte da forma como o sistema capitalista mundial está constituído e que “o Brasil não está isolado neste sistema planetário, nem é particularmente corrupto” (DOWBOR, 2015, p. 274).

Por fim, à vista do que foi exposto na terceira parte, pode-se também concluir que a internacionalização do combate à corrupção está intimamente ligada

a variáveis majoritariamente econômicas e de interesse do capital transnacional. Grande parte das ações realizadas pela nova agenda anticorrupção são efetuadas por grupos empresariais internacionais e por organizações de financiamento — os quais estão, principalmente, preocupados com os aspectos econômicos e seus efeitos deletérios e incertos no que diz respeito às trocas comerciais. Além disso, o discurso que responsabiliza a corrupção como causa de pobreza e subdesenvolvimento promove uma fala enviesada para as noções de Estado e economia dos países liberais e ocidentais. Visto que esse foco sobre a corrupção serve para explicar as diferenças globais de riqueza e desenvolvimento, tal discurso tem o potencial de, até mesmo, pregar a inferioridade das culturas, dos padrões éticos e das estruturas políticas e legais das regiões e nações do mundo economicamente desfavorecidas. Em outras palavras, argumentamos que não se trata de defesa dos países, mas da tentativa de entender o fenômeno da corrupção como sistema, e de que se os efeitos da corrupção são deletérios para a grande parcela pobres e desprotegidas dos países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADES, A.. Causes and Consequences of Corruption: A Review of Empirical Contributions. **Ids Bulletin: Liberalization And The New Corruption**. Washington, Dc, p. 6-11. abr. 1996.

ALDÉ, Alexandre. As eleições presidenciais de 2002 nos jornais. **Alceu**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p.93-121, jun. 2003. Disponível em: <http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu_n6_Alde.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2018.

ALMEIDA, Adjovanes Thadeu Silva de; LIMA, Vitória Thess Lopes da Silva (Org.). Dilma Rousseff na imprensa brasileira: da reeleição ao processo de impeachment. **Encontros: Departamento de história do Colégio Pedro II**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 14, p.102-113, jun. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 47, n. 1, p.162-184, jun. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292004000100008>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008>. Acesso em: 07 jan. 2018.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos - Cebrap**, [s.l.], n. 91, p.23-52, nov. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002011000300002>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002011000300002&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 08 jan. 2018.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil: **Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, 32. Brasília: Cepal, 2011. 52 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao. **Novos Estudos - Cebrap**, [s.l.], n. 95, p.5-15, mar. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101->

33002013000100001.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.269-301, nov. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20702003000200011>.

DOWDOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta**. São Paulo: Outras Palavras e Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, Ladislau. O sistema financeiro atual trava o desenvolvimento econômico. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 83, p.263-278, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142015000100013>.

ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE. **Helping Countries Build And Implement Effective Anti-corruption Strategies**. New York, 2000.

EDELMAN TRUST BAROMETER (Brasil). **Edelman Trust Barometer 2017 aponta crise generalizada nas instituições no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://edelman.com.br/propriedades/trust-barometer-2017/>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

EIGEN, P.. Journal of Democracy. **Combatting Corruption Around The World**. New York, p. 120-122. jan. 1996.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 5. ed. – São Paulo: Editora Globo, 1958. 750 p.

FERNANDES, Pedro de Araújo. **A Judicialização da “Megapolítica” no Brasil: O Protagonismo do STF no Impeachment da Presidente Dilma Rousseff**. 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós- Graduação em Direito, Departamento de Direito da Puc-rio, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1512004_2017_completo.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2018.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana Bello. Corrupção, Má Gestão, e Desempenho Educacional: Evidências a Partir da Fiscalização dos Municípios. **Anais do Xxxvi Encontro Nacional de Economia: Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia**, Niterói, v. 27715, n. , p.1-20, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211421560-.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.386-421, nov. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762009000200005>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005>. Acesso em: 14 out. 2017.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 351 p.

GOMES, Luiz Flávio. **Quem rouba mais: ricos ou pobres?** 2014. Disponível em: <<https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/140306959/quem-rouba-mais-ricos-ou-pobres>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

GRAEFF, P.; MEHLKOP, G.. The impact of economic freedom on corruption: different

patterns for rich and poor countries. **European Journal Of Political Economy**, [s.l.], v. 19, n. 3, p.605-620, set. 2003. Elsevier BV. Disponível em: <https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/orgs/econ_office_org/Institutions_Reading_List/17._Corruption_and_Economic_Performance/Graeff,_P._and_G._Mehlkop-_The_Impact_of_Economic_Freedom_on_Corruption;_Different_Patterns_for_Rich_and_Poor_Countries>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GUPTA, A.. Blurred Boundaries: **The Discourse of Corruption, the Culture of Politics and the Imagined State**. **American Ethnologist**, New York, v. 2, n. 22, p.375-4002, maio 1995.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty? **Economics Of Governance**, Washington, v. 3, p.23-45, set. 2001.

HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno (Ed.). **Reforma Política no Brasil - Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 38, p.5-23, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Editora Schwarcz, 1995, p. 137.

HUNTINGTON, Samuel P.. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3951331/mod_resource/content/1/Huntington_Ordem_politica_e_decadencia_politica.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.

INDURSKY, Freda. Lula Lá: estrutura e acontecimento. **Organon: revista do instituto de letras da ufrgs**, Porto Alegre, v. 35, n. 17, p.101-121, 2003. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/organon/article/view/30020>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

IOSIF, Raniice Mascarenhas Guirães. **A Qualidade da Educação na Escola Pública e o Comprometimento da Cidadania Global Emancipada: Implicações para a Situação de Pobreza e Desigualdade no Brasil**. 2007. 309 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2560/1/Tese_RaniiceMascarenhasGlosif.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

KAUFFMAN, D.. Corruption and Development. In: GRAY, Cristopher. **New Perspectives on Combating Corruption**. Washington, Dc: Transparency International And Economic Development Institute Of The World Bank Gray, 1998. p. 98-104.

KAFFENBERGER, Michelle. **The Effect of Educational Attainment on Corruption Participation in Sub-Saharan Africa**. 2012. 52 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculty Of The Graduate School Of Vanderbilt University, Vanderbilt University, Nashville, 2012. Disponível em: <<http://etd.library.vanderbilt.edu/available/etd-03222012-205534/unrestricted/Kaffenberger.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. **Depois da transição: democracia e eleições no governo collar**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

_____. **A Elite Política Brasileira e os Desafios da Segunda Década do Século 21.** Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças, Rio de Janeiro, v. EB75, p.1-17, fev. 2017. Disponível em: <<http://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2017/02/ARTIGO-PARA-EDMAR.29.12.16.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

LILIAN VENTURINI. Nexo Jornal. **O que foi o Proer, caso dos anos 90 agora desarquivado pelo Supremo.** 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/03/29/O-que-foi-o-Proer-caso-dos-anos-90-agora-desarquivado-pelo-Supremo>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - Cebrap**, [s.l.], n. 76, p.17-41, nov. 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002006000300002>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 08 jan. 2018.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais nogoverno Lula. **Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal, Cidade do México**, v. 1, n. 10, p.15-23, 27 nov. 2006.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A Crise do Governo Collor e a Tática do PT.** 2005. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MAURO, Paolo. Corruption and Growth. The Mit Press: **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 110, n. 3, p.681-712, set. 2008. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2946696>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 13, n. 1, p.97-123, jun. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762007000100004>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762007000100004&script=sci_arttext&tlng=ES>. Acesso em: 08 jan. 2018.

MONTEIRO, Marcelo Ayub. **Análise Econômica das Instituições Anticorrupção no Brasil.** 2015. 58 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015, p. 17 e 20. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2015_2/marcelo_monteiro.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

NÚCLEO DE ANÁLISES DE ECONOMIA E POLÍTICA DOS PAÍSES BRICS. As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a “Multipolaridade Benigna”. **Brics Monitor #1**, [s.i.], p.1-7, maio 2011. Disponível em: <<http://www.bricspolicycenter.org/pdf/monitor01.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

PALERMO, Vicente. **Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo.** Dados, Rio de Janeiro, v. 3, n. 43, p.1-25, 2000. Disponível em: <<http://www.humanas.ufrpr.br/portal/sociologiapolitica/files/2012/04/Palermo-V-2000-Como-se-governa-o-Brasil.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

PECK, Bruno Wilhelm S. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: PECK, Bruno Wilhelm S et al. **Os Custos da Corrupção**. 10. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-adenauer-stiftung, 2000. p. 3-40. Disponível em: <https://www.academia.edu/3992789/Bruno_Wilhelm_Speck_Mensurando_a_corrupção_uma_revisão_de_dados_provenientes_de_pesquisas_empíricas?auto=download>. Acesso em: 15 nov. 2017.

POLZER, Tara. Corruption: Deconstructing the world bank discourse. **Working Paper Series**, London, v. 1, n. 18, p.34-87, dez. 2001.

HALLER, Dieter; SHORE, Cris. **Corruption: Anthropological Perspectives**. London: Pluto Press, 2005.

RANQUETAT, Petter Fischer. **Impunidade: um estímulo à corrupção**. 2011. 47 f. Monografia (Especialização) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/37835/000823710.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2017.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 15, n. 42, p.379-410, ago. 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142001000200021>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021>. Acesso em: 11 out. 2017.

SALIBA, Maurício Gonçalves; SANTIAGO, Brunna Rabelo. BAILARINAS NÃO FAZEM POLÍTICA? ANÁLISE DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO PRESENTE NO PROCESSO DE IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF. **Direitos Fundamentais e Democracia**, [s.i.], v. 3, n. 22, p.91-105, dez. 2016. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/916>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 54, p.259-288, 2011.

SALLUM JUNIOR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Aixaõ e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, v. 82, n. 1, p.163-200, 2011.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal À Globalização Assimétrica: A Política Externa Do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. 359 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

_____. **A américa do sul na política externa do governo fernando henrique cardoso: um legado para o governo lula?** Nerint, Porto Alegre, p.1-10, 2009. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo3169.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

SILVA, João Carlos Ferreira da. **Assaltos ao Parlamento: estudo comparativo dos episódios do Ibad e do Mensalão**. 2007. 88 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Sistema Legislativo, Câmara dos

- Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (cefor), Brasília, 2007.
- SODRÉ, Flavius Raymundo Arruda. **Os impactos da corrupção no desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza dos municípios brasileiros**. 2014. 61 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Economia – Pimes, Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/12549/DISSERTAÇÃO_Flavius_Raymundo_Arruda_Sodre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 nov. 2017.
- SOUZA, Jessé de. **A Elite do Atraso: da Escravidão a lava jato: Um livro que analisa o pacto dos donos do poder para perpetuar uma sociedade cruel e forjada na escravidão**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- TANZI, Vito. **Corruption Around the World: causes, consequences, scope and cures**. Washington: Working Paper International Monetary Fund, 1998. 39 p. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Textos Para Discussão: Instituto de Economia UFRJ**, Rio de Janeiro, n. 6, p.1-35, set. 2012. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE_Teixeira_Pinto_2012_TD006.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2018.
- THOMPSON, Dennis F.. **Two Concepts of Corruption**. Edmond J. Safra Working Papers, Cambridge, n. 16, p.1-24, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.law.uh.edu/assignments/fall2013/24767-1.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Transparency International Corruption Perceptions Index 1997**. 1997.
- _____. **Transparency International Corruption Perceptions Index 2010**. 2010.
- _____. **Corruption Perceptions Index 2016**. 2016. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Ranking IDH Global 2014**. 2015. Relatório de Desenvolvimento Humano 2015. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>> Acesso em: 9 jan. 2018.
- VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro, 2007.
- VILLAYERDE, João. **A batalha do Proer não acabou, 20 anos depois**. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/joao-villaverde/a-batalha-do-proer-nao-acabou-20-anos-depois/>>. Acesso em: 07 jan. 2018.
- WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- WILLIAMS, James W.; BEARE, Margaret E.. **The business of bribery: Globalization, economic liberalization, and the “problem” of corruption**. Crime, Law And Social Change. Toronto, p. 115-146. out. 1999.
- WORLD BANK. **Annual Report**. Washington D.C, 1997.

_____. **Helping Countries Combat Corruption, A Report Of The Poverty Reduction And Economic Management Network 2004.** Washington D.C, 2004.

ABSTRACT

The main goal of this article is not only to demonstrate that corruption is an old and worldwide phenomenon, but also that Brazil is not the only country suffering from this problem. Furthermore, there is a wide range of actors interested in highlighting some specific aspects of this topic, while ignoring some of its important components, such as the structure of the system it is inserted. In this sense, the article, first, presents a historical review regarding the myths surrounding the corruption and their evolution, followed by an analysis regarding Brazilian contemporary situation - beginning from the first government elected by direct elections after the Military Dictatorship (in 1989) until the impeachment of president Dilma Rousseff (in 2016). Finally, considerations are made about this phenomenon' global range, its mechanisms of action, as well as the groups of interest of the so called "International Agenda of Corruption", central theme of this article. The conclusion demonstrates how corruption is present throughout the world, almost everywhere, showing itself as a systemic phenomenon. Besides, throughout this article it was intended to break some of the paradigms that describe corruption as a phenomenon intrinsic to brazilian's society, a perception heavily charged with misinformations and highly prejudicial to the country's national development.

KEYWORDS: Brazilian politics; International agenda; Brazil contemporary; Corruption; Contemporary myths.

DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE SUA FRAGILIDADE

Marcus Vinicius Hypolito Alves

Victória Cristina Franza

Vitória Gonzalez Rodriguez¹

RESUMO

O artigo busca discutir o conceito de democracia no contexto latino-americano e brasileiro, bem como responder a pergunta “por que a democracia no Brasil e na América Latina é frágil?”. Nas três seções do texto, aborda-se, respectivamente, uma discussão teórica sobre a democracia, o caso da democracia na América Latina, com destaque para alguns países em específico (Chile, Cuba, México, Uruguai e Venezuela), e o caso da democracia no Brasil. Entende-se que é necessário, no caminho para uma democracia mais participativa, inclusiva e consolidada, diminuir as desigualdades estruturais no continente e no país (de classe, raça e gênero, principalmente), criar uma cultura política mais forte, bem como fomentar uma educação que politize a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; América Latina; Brasil; Desigualdade.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo surge do anseio de ressignificar o conceito de democracia tanto na América Latina quanto no Brasil. Entendemos que o tema é de grande relevância, ainda mais considerando que o debate sobre ele costuma ser, de um lado, pouco embasado empírica e teoricamente e, de outro, movido por ideologias e paixões. Assim, seria incoerente não abordar a questão da democracia em um projeto de extensão que visa discutir e debater alguns conceitos importantes no cenário brasileiro, principalmente considerando que estão previstas eleições presidenciais no Brasil em 2018.

Nesse sentido, este texto tem como objetivo mais amplo gerar reflexões acerca do conceito de democracia e de sua validade em nosso país e continente; o objetivo específico é tentar responder a seguinte questão: por que a democracia no

¹ Estudantes de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Brasil e na América Latina é frágil? Para tanto, o artigo está dividido em três seções, além dos comentários finais. A primeira seção aborda o termo democracia a partir de um viés mais teórico. A segunda seção, por sua vez, trata sobre América Latina e abrange uma breve retomada histórica-política da região e a análise de alguns indicadores referentes à democracia política do *Varieties of Democracy* (V-Dem) e sobre desigualdade, com enfoque em alguns países selecionados (Chile, Cuba, México, Uruguai e Venezuela). A terceira seção, por fim, aborda especificamente o Brasil, e engloba um panorama histórico-político do país, a análise de indicadores de democracia política do V-Dem, considerações sobre desigualdades estruturais no cenário brasileiro e reflexões sobre a situação democrática no Brasil.

Entende-se que a fragilidade da democracia nos contextos analisados se relaciona, entre outros fatores, com as desigualdades estruturais da América Latina e do Brasil, bem como com a insuficiência da cultura política e a precariedade da educação, que não tem como objetivo politizar os cidadãos. Considerando esses fatores, buscaremos abrir caminho sobre o futuro da democracia no continente e no país, pensando em políticas e estratégias para consolidar uma democracia mais participativa, inclusiva e consolidada na região – pois, como diria Boaventura de Sousa Santos, é necessário “democratizar a democracia”. É fundamental pontuar que este texto não tem por objetivo exaurir o debate e a bibliografia sobre democracia, tendo em vista as limitações de espaço das próximas páginas, a complexidade do assunto e também o território abrangido, de dimensões continentais.

2 DEMOCRACIA: INTRODUÇÃO AO CONCEITO

Seguindo sua definição etimológica, de forma simples, democracia vem a ser o governo do povo, ou melhor, vem a ser um sistema em que o povo exerce o poder. O termo democracia tem sido utilizado para caracterizar modelos políticos desde a Grécia Antiga, onde se acredita ser o berço da mesma; com o passar do tempo, tem sido usado também para “qualificar positivamente governos, sociedades ou atitudes [...]” (CASTRO, 2014, p. 35).

2.1 DEMOCRACIA E SUAS PERSPECTIVAS

O conceito de democracia, além de complexo, abrange uma série de significados que foram adquiridos ao longo da história. Isto porque seu conceito não é algo permanente e sim algo em constante elaboração, o que torna inexistente um conceito único ou homogêneo de democracia, pois sua estruturação e aperfeiçoamento dependem da adequação do sistema a determinadas circunstâncias históricas. A constante estruturação do conceito faz com que a democracia venha se

sofisticando ainda mais com o tempo, de modo que podemos perceber que ela pode operar não somente como um sistema político.

Desse modo, pode-se abordar a democracia de três formas: a democracia como relação humana (modo de organização social); a democracia como um sentimento (visão idealista); e, por fim, a democracia política (modo de organização política). Como forma de organização social, a democracia ajuda a pensar na formação dos grupos sociais e nos seus objetivos. Segundo John Dewey (1916), a democracia auxilia na negociação de interesses, de modo que os interesses do grupo são colocados na frente dos interesses particulares, garantindo a organização da vida social e caracterizando os grupos sociais como movidos pelo bem comum. A democracia como sentimento tem ligação com o que se espera da democracia, mas que não ocorre na realidade. Principalmente nas décadas posteriores ao fim da Guerra Fria e com o avanço da globalização, o discurso da democratização ganhou mais força como ideologia e não como prática. Por fim, a democracia política, vista pelo modo de organização política, marcada por “elementos doutrinários e sistemas indispensáveis[...]” (VASCONCELOS, 2014, p. 157) criados para reforçar a democracia como regime onde os cidadãos elegem seus representantes no governo através de eleições periódicas. Robert Dahl (1998) expõe a diferenciação entre a democracia ideal e a política (real), quando trata do fato de que a democracia pode se referir a ambas as descrições, sem desconsiderar nenhuma.

2.2 DEMOCRACIA REAL (POLÍTICA)

A democracia real, como é denominada por Robert Dahl (1998), trata da democracia liberal (constitucionalista). Tal conceito tem por base o argumento de Joseph Schumpeter (1984), que enfatiza a democracia como método político e não como um conjunto de ideias.

Segundo Charles Tilly (2007) as democratizações ganharam força desde o século XVII e são consequência das lutas sociais³, sem esquecer das chamadas ondas de democratização que auxiliam na transição para esse sistema político. O século XX, junto das duas guerras mundiais, trouxe o uso frequente da palavra democracia, bem como a classificação de países como sendo ou não democráticos. Porém, para tal classificação, deve-se analisar quais foram as premissas que levaram à implementação da democracia em alguns países, pois a expansão da democracia acaba deteriorando certos princípios considerados democráticos. Isto porque a implementação “não-natural” do sistema, em países cujo contexto da época

2 Tratam da: convocação do povo à participação e exercício pleno do poder decisório; alternância absoluta dos poderes e cargos públicos; igualdade absoluta de possibilidades de ocupação de funções no poder decisório.

3 Destaque para a Revolução Americana (1779) e a Revolução Francesa (1789).

diferem das premissas históricas operadas nos Estados Unidos e França, acabou formulando padrões diferentes em cada lugar. Dessa forma, é possível perceber que se estabeleceu uma concepção de democracia representativa na qual a proposta era “estender ao resto do mundo o modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte, ignorando as realidades e discussões oriundas dos países do sul no debate sobre a democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 43).

Outro ponto importante atribuído à democracia liberal por Charles Tilly (2007) caracteriza o sistema político como um conjunto entre Estado e cidadãos. Segundo o autor, a relação entre ambos se daria através da combinação entre os elementos democráticos de: **(I)** extensão, se são muitos ou poucos os grupos de cidadãos que conseguem realizar solicitações em direção ao Estado; **(II)** igualdade, até que ponto há chances não muito desiguais, entre os grupos, de transformarem suas solicitações em ação por parte Estado; **(III)** proteção, às liberdades a serem respeitadas pelo Estado nessas relações com os cidadãos; e, finalmente, **(IV)** compromissos mútuos assumidos. Charles Tilly (2007) caracteriza o sistema dessa forma, pois, segundo ele, as relações estabelecidas por meio desses elementos podem resultar em processos de democratização ou “des-democratização”. Assim, cabe ao Estado ampliar os horizontes de igualdade e liberdade para garantir a participação cada vez maior e mais intensa dos cidadãos; buscar, de modo cada vez mais efetivo, que as decisões da maioria, respeitando as condições de igualdade e liberdade, sejam postas em prática.

Por fim, assumindo que a democracia, por estar em constante estruturação, implica na ruptura de tradições estabelecidas, Tilly (2007) destaca que muitas das transformações ocorridas na relação Estado-cidadão têm o auxílio dos movimentos sociais, visto que eles contribuem de forma decisiva na ampliação do sistema político, no aumento da cidadania e na inserção política de atores sociais excluídos. Como abordado por Boaventura de Souza Santos (2009), as iniciativas que buscam o aumento da participação social levam para o centro das discussões sobre democracia assuntos como relação entre representação e diversidade cultural e social.

3 O CASO DA AMÉRICA LATINA

O neoliberalismo na América Latina instaurou uma ordem cosmopolita e economicamente eficiente para o capital mundial, alterando tanto a autonomia estatal ante o exterior quanto a ordem social interna. As demandas, as identidades, os movimentos nacionais e o surgimento das transnacionais são a grande novidade de atores internos que constituem o corpo democrático. Reproduziu-se a estratificação social que lesa a muitos e beneficia a poucos, marcando o triunfo de elites nacionais

excludentes, aliadas a empresas e grupos forasteiros (IBARRA, 2011; GOHN, 2014). A associação entre o neoliberalismo e os valores da democracia mostra-se, portanto, como uma relação frágil e frequente. Uma dessas características consiste em dar vazão à difusão de visões ideológicas distorcidas da realidade ou da história. Há certo otimismo pelas mudanças empreendidas pela democracia, mas por outro lado, permanecem as tradições autoritárias da região. Tem-se, como consequência, um sentimento desesperançoso do “milagre democrático” e um desinteresse pela política (IBARRA, 2011, p. 244).

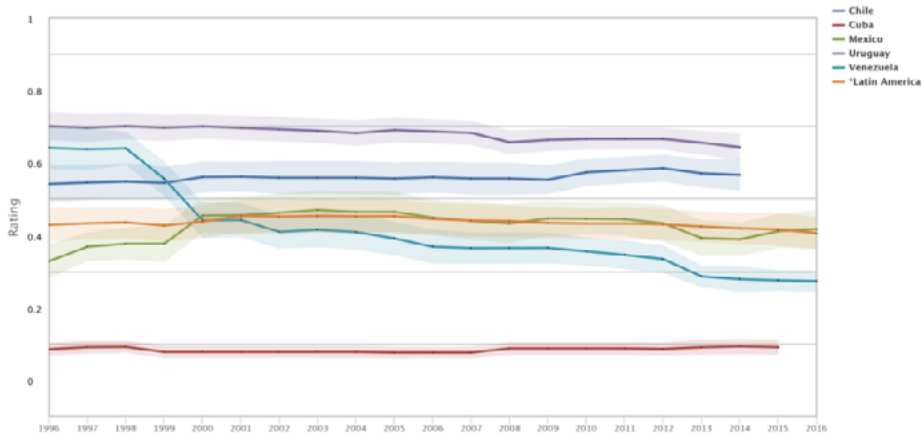
A nova realidade latino-americana permite concluir que a transição para democracia ocorreu antes da construção de organizações e valores democráticos (BAQUERO, 2011). Afinal, é importante compreender como os fatores éticos, culturais e institucionais do processo de desenvolvimento na América Latina influenciam o processo de construção democrática, assim como de uma cultura política participativa e assertiva (BAQUERO, 2013).

3.1 DEMOCRACIA POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA (CHILE, CUBA, MÉXICO, URUGUAI E VENEZUELA): ANÁLISE DE INDICADORES DO *VARIETIES OF DEMOCRACY*

Nesta subseção, busca-se avaliar os indicadores de qualidade de democracia disponibilizados pelo V-Dem. O V-Dem é uma plataforma que procura conceituar e medir a democracia por meio de indicadores obtidos de documentos oficiais, como constituições, e avaliações subjetivas, como práticas políticas, julgadas pelos pesquisadores. O método quantitativo é organizado pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo e pelo Instituto Kellogg da Universidade de Notre Dame (V-Dem, 2017).

Entende-se a democracia como algo difícil de conceituar e que está em constante construção dependendo de fatores culturais, históricos, econômicos e geopolíticos. Tendo em consideração que ela pode variar entre democracia eleitoral, liberal, participativa, deliberativa, entre outros, dispõe-se de componentes deste regime para avaliar sua qualidade na América Latina, operacionalizando a teoria proposta inicialmente por Dahl (1997). Para isto, busca-se analisar democracias variantes entre si em razão de expressar a América Latina como uma unidade composta por países de particularidades político-econômicas e organizacionais, mas que possuem em comum a sua formação histórica e posição mundial.

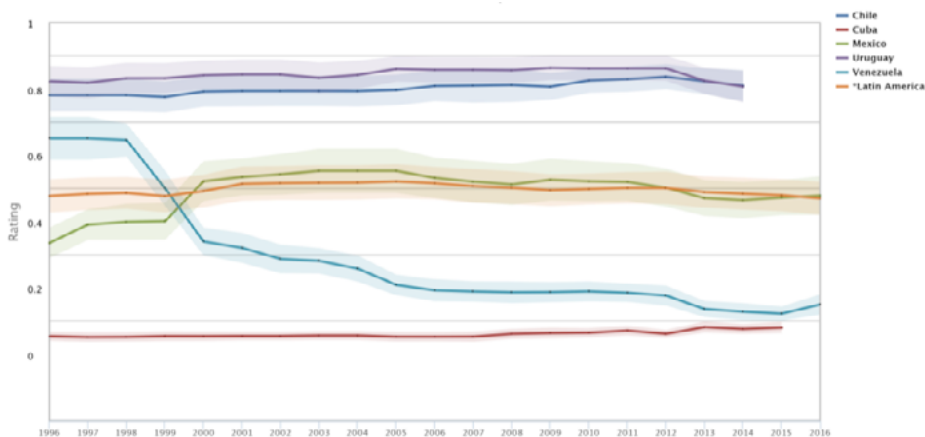
Busca-se, por fim, analisar as democracias do Chile, de Cuba, do México, da Venezuela e do Uruguai no período de 1996 a 2016. Este período representa os últimos 20 anos de neoliberalismo na América Latina e seus impactos políticos, levando em conta a formação estrutural da região. Ainda, é necessário considerar as variáveis políticas endógenas e exógenas a cada país para uma análise mais profunda.

Gráfico 1 - Índice de democracia participativa

Fonte: V-dem 2016.

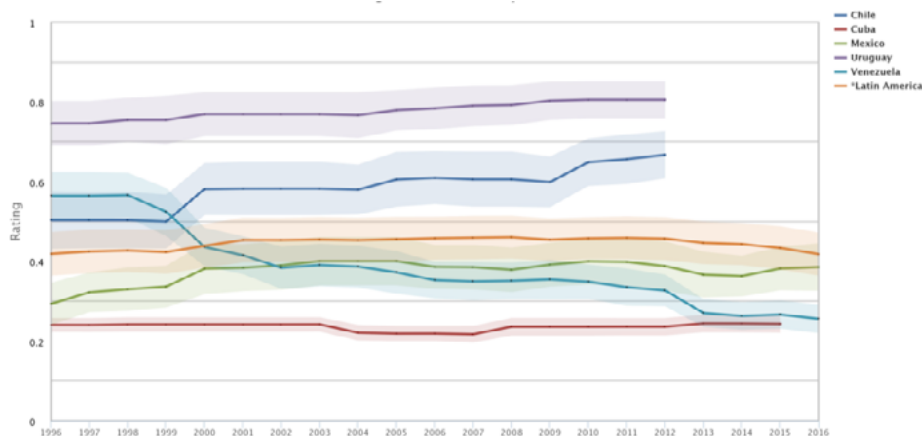
O Gráfico 1 expressa o índice de democracia participativa no Chile, Cuba, México, Uruguai, Venezuela e América Latina entre 1996 e 2016. O índice de democracia participativa enfatiza a participação política dos cidadãos nos processos políticos eleitorais e não eleitorais. Este modelo de democracia, portanto, tem o sufrágio garantido, enfatizando o engajamento dos cidadãos na democracia direta e em organizações políticas.

Podemos afirmar que houve uma estabilidade do índice apenas no Chile, país do berço neoliberal, do qual manteve-se, até 2014, entre 0,5 e 0,6. O Uruguai, país com o maior índice, apresenta certa estabilidade, mas com uma leve oscilação a partir de 2008, mantendo-se próximo ao valor 0,7. Cuba apresenta um índice estável porém muito baixo, estando cerca de 0,1. México e Venezuela apresentam índices que pouco oscilam entre os anos, mas ambos na média, próximos de 0,5.

Gráfico 2 - Índice de democracia liberal

Fonte: V-Dem, 2016.

O índice de democracia liberal expressa a importância de proteger direitos individuais e das minorias contra a suposta tirania do Estado e da maioria. O modelo liberal considera negativo o poder político, na medida em que julga a qualidade da democracia pelos limites de governo estabelecidos. Isto é alcançado pela liberdade civil, rigidez legislativa, independência do judiciário e controle e avaliações do poder executivo, ou seja, o quão descentralizado o poder está (V-Dem, 2017). Conforme o Gráfico 2, Chile e Uruguai apresentam índices próximos e altos. O fato torna-se interessante quando é considerado que as orientações político-econômicas desses países tendem a divergir limitadamente. No entanto, há de se questionar onde está a descentralização do poder: numa elite ou na sociedade? A Venezuela apresentou uma queda regular no índice de democracia liberal, aproximando-se, nos últimos cinco anos, dos índices apresentados por Cuba. Isto dialoga com a crise política venezuelana e com a necessidade do Estado impor-se para manter a ordem vigente. O México apresenta pequenas oscilações e se assimila à média latino-americana.

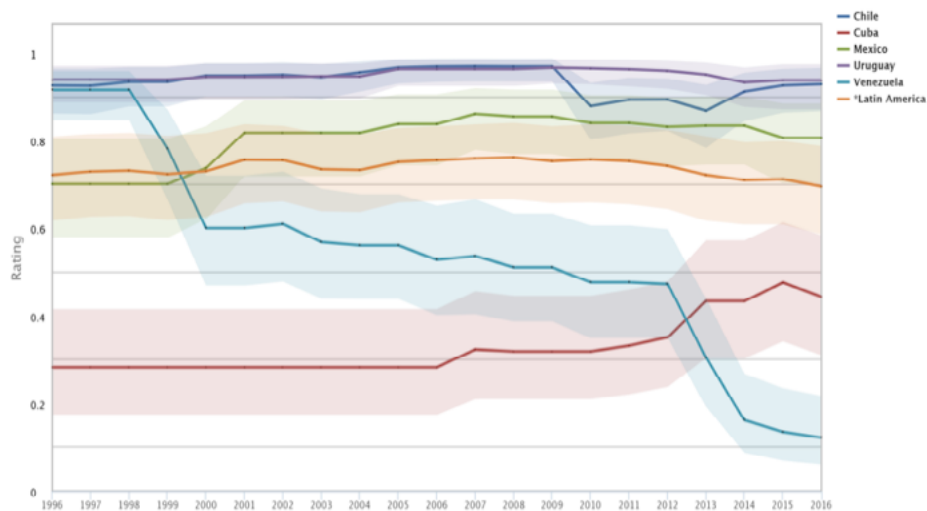
Gráfico 3 - Índice de democracia igualitária

Fonte: V-Dem, 2016.

O índice de democracia igualitária, representado no Gráfico 3, expressa a distribuição de poder social em grupos por classe, sexo, religião e etnia. Esta percepção sobre democracia enfatiza que a garantia formal de direitos políticos e liberdade civil não é sempre necessariamente suficiente para a igualdade política. Se essa igualdade não existe, é papel do Estado redistribuir recursos socioeconômicos, educacionais e sanitários para garantir a igualdade política (V-Dem, 2017).

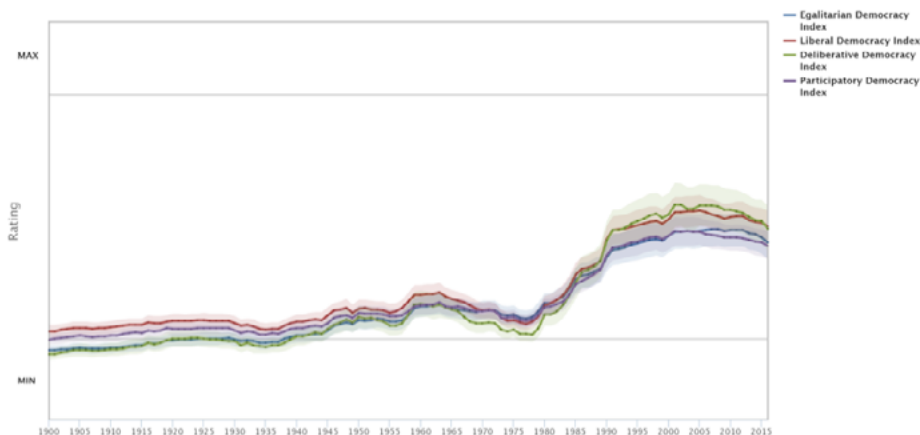
A América Latina, em um panorama geral, apresenta um baixo índice de democracia igualitária, oscilando pouco da faixa de 0,4 entre 1996 e 2016. Uruguai e Chile são os únicos países que estão acima da média latino-americana. A Venezuela é o país em que o índice caiu gradualmente nos últimos 20 anos até aproximar-se com os valores apresentados por Cuba, que, por sua vez, não oscilaram neste período, mantendo-se próximos a 0,2. O México tem apresentado esforços para aumentar o índice, embora permaneça, ainda em 2016, abaixo da média latino-americana.

Gráfico 4 - Índice de democracia deliberativa



Fonte: V-Dem, 2017.

O índice de democracia deliberativa, representado no Gráfico 4, expressa o processo político pelo qual decisões são alcançadas. Um processo deliberativo constitui nas motivações de bem-estar coletivo (V-Dem, 2017). A média latino-americana é alta, próxima a 0,7, e Chile, Uruguai e México excedem esse índice. Cuba apresenta um crescimento do índice, em especial a partir de 2006, mas apresenta queda em 2015. O caso excepcional é o venezuelano, que apresentou a queda da taxa de democracia deliberativa gradualmente ao longo desses 20 anos. Particularmente, o índice teve maior declínio a partir de 2012, na reeleição de Hugo Chávez, e desaceleração da queda em 2014, com o início dos protestos em massa que perduram até hoje.

Gráfico 5 - Tipos de democracia na América Latina

Fonte: V-Dem, 2017.

Ainda, é necessário dizer que os índices de democracia na América Latina desde 1900, em geral, tendeu a crescer, como se pode observar no Gráfico 5. Isso expressa o desenvolvimento e construção de uma democracia nos moldes latino-americanos. A partir dos anos 1980, período da instauração neoliberal, observa-se um crescimento exponencial do índice, de 0,1 em 1980 para 0,4 em 2005. Isso se deve principalmente ao início do período de redemocratização em razão da queda das ditaduras que estancaram o desenvolvimento democrático. No entanto, entre o período de 2005 e 2010, enxerga-se um declínio gradual do índice, dialogando com a instabilidade financeira que fragilizou o mundo em 2008.

3.2 PARA ALÉM DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: OS INDICADORES DE DESIGUALDADE

Nesta subseção, pretende-se aprofundar a discussão de qualidade de democracia na América Latina e avaliar de que forma se apresentam. Dada a discussão na subseção anterior, o que se enxerga na América Latina é um paradoxo: por um lado, há instituições democráticas formais e, por outro, ainda há de se superar o baixo engajamento cívico. Em outras palavras, há o esforço de construir uma cultura política participativa e assertiva, isto é, faz-se necessário incluir a sociedade no debate da construção democrática e transcender a relação instituição-Estado (BAQUERO, 2013).

Tabela 1 - Pessoas em situação de pobreza em áreas urbanas e rurais em porcentagem do total de pessoas

País	Ano	Nacional	Total de área urbana	Total de área rural
Brasil	2014	16,5	14,3	28,7
Chile	2013	7,8	8,0	6,7
Cuba	...	...	...	...
México	2014	41,2	39,1	44,7
Uruguai	2014	4,4	4,5	2,3
Venezuela	2013	32,1	...	...
América Latina	2014	28,2	23,8	46,2

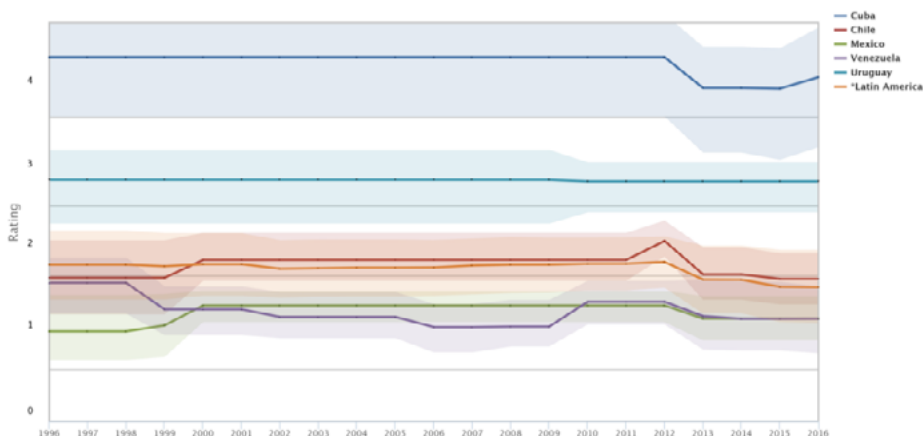
Fonte: CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Segundo Baquero (2011), foi-se constituída uma cultura política de resignação na América Latina. A cidadania exercida é passiva e ambivalente, apresentando uma tendência de voltar a funcionar sob o clientelismo e o patrimonialismo. Estas práticas mantêm a pobreza e exclusão social relativamente inalteradas, como é possível observar na Tabela 1.

O Coeficiente de Gini⁴ na América Latina, em 2015, indicou o valor de 0,469. Apesar de este valor ser considerado alto, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) julga a desigualdade da distribuição de renda apenas como uma das desigualdades da América Latina. Outro problema apontado é a condição étnica-racial, já que os afrodescendentes sofrem as maiores taxas de mortalidade infantil e materna, de desemprego e recebem os menores salários no trabalho (CEPAL, 2016).

Os problemas latino-americanos se expressam além do eixo classe-etnia, envolvendo também questões de sexo e gênero. Em 2015, na América Latina, 23% dos postos em parlamentos nacionais eram ocupados por mulheres, oscilando de 0% a 45%, em Belize e Cuba respectivamente. No Brasil, este número representava 9%. Ainda, o tempo total dedicado ao trabalho feminino era superior ao masculino, além de dedicar um terço do tempo ao trabalho doméstico e outros cuidados não remunerados (CEPAL, 2016).

4 O Índice de Gini avalia o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Na escala de 0 a 1, 0 representa a situação de igualdade enquanto 1 representa extrema desigualdade (IPEA, 2017).

Gráfico 6 - Índice de igualdade educacional

Fonte: V-Dem, 2017.

A desigualdade educacional, avaliada pela quantidade de pessoas que têm acesso ao ensino básico, é outro fator não suficientemente equitativo para exercer a cidadania. O Gráfico 6 aponta que Cuba é o único país que chega a atingir o maior índice de equidade educacional, seguido pelo Uruguai, com índice médio de aproximadamente 2,8. No entanto, na maioria dos países analisados, Venezuela, México e Chile, os índices permanecem muito baixos⁵. A tendência é correspondente à situação latino-americana.

Outro índice apontado como indicador da qualidade da democracia é o da liberdade de expressão, que abarca o respeito e liberdade da imprensa e mídia, liberdade de discussão política na esfera pública e privada, assim como liberdade de discussão acadêmica. Sabendo do histórico da presença de ditaduras entre os anos 1960 e 1980 na América Latina, preza-se por uma conduta autônoma das manifestações individuais e coletivas. A partir de 1996, a América Latina, em geral, apresenta uma média relativamente alta de liberdade de expressão (V-Dem, 2017).

As informações apresentadas nas subseções anteriores demonstram que os problemas sociais e culturais devem fazer-se presentes na agenda de consolidação

5 O parâmetro da avaliação é dada por educação básica de qualidade é extremamente desigual, aproximadamente 75% das crianças recebem educação de baixa qualidade e, conseqüentemente, não exercem sua cidadania futuramente; educação básica de qualidade é relativamente igual, 10% - 25% das crianças recebem uma educação de baixa qualidade que as impede de exercer sua cidadania futuramente; educação básica de qualidade é equitativa e menos de 5% das crianças recebem uma educação de baixa qualidade que as impede de exercer suas cidadanias. Os índices variam de 0 para extremamente desigual, 2 para relativamente igual e 4 para qualidade equitativa (V-DEM, 2017).

política e democrática da região. Estudiosos apontam que uma possível solução viria exclusivamente da reforma das instituições, ou seja, de um viés institucionalista (BURCHARDT *apud* BAQUERO, 2013). No entanto, a crítica a essa abordagem é baseada na negligência aos aspectos culturais e subjetivos, como valores, atitudes e condutas compartilhadas entre as sociedades latino-americanas.

Segundo Inglehart (2005), as mudanças institucionais ou manobras da elite não seriam suficientes para alcançar a democracia, pois ela depende também de valores e crenças do cidadão comum. Para uma melhor análise, seria, portanto, necessário balancear as abordagens institucionalistas e culturalistas. Baquero, a este debate, acrescenta que:

a existência de um sistema democrático não se constitui, necessariamente, numa garantia de que os atores e práticas políticas serão democráticos. O legado do modelo neoliberal, por sua vez, tem sido perverso ao acentuar a exclusão social e agravar problemas estruturais que se refletem na situação de incerteza dos cidadãos com o seu futuro (BAQUERO, 2013, p. 40).

Na América Latina, a instabilidade democrática pode também ser fruto da desconfiança e, conseqüentemente, de certa deslegitimidade do regime por parte da sociedade que não enxerga a política – e políticos – como uma via institucional de organização e resolução de problemas sociais. Segundo o relatório publicado pelas Nações Unidas, em 2013, os países latino-americanos vêm sofrendo uma crise de desconfiança sobre a democracia eleitoral e, ainda que a participação cívica tenha crescido no último século, seu desempenho desacelerou como foi discutido na seção anterior (PNUD, 2013).

A desigualdade de renda está diretamente ligada à diminuição de participação política entre as classes mais baixas. A baixa participação cívica presente nos países latino-americanos deriva da persistência da pobreza e da concentração de renda. Para isso, é urgente compreender a democracia latino-americana como um processo em construção e que sua estabilidade é reflexa da cultura política da sociedade e da manutenção das instituições que a compõem (O'DONNELL, 1998; DAHL, 2008; BAQUERO, 2013).

4 O CASO DO BRASIL

Esta seção visa jogar luz à questão da democracia no Brasil. Entendemos que a fragilidade democrática no nosso país é fruto, entre outros fatores, de nosso desenvolvimento histórico-político, permeado de intensa desigualdade e de uma herança colonial-escravocrata, e promovido por uma elite que não fomenta a

conscientização política da sociedade em geral. Entendemos, também, que tal desigualdade é um problema estrutural do Brasil e que se mostra principalmente em três eixos – raça, classe e gênero –, devendo ser combatida para que se possa falar em uma real democracia.

O desenvolvimento histórico-político do país, suas desigualdades estruturais e a não-conscientização política explicam (e também são explicados por) certa apatia política, uma cultura política insuficiente e uma falta de uma sinergia entre política e educação. Assim, parte-se da ideia de que fatores estruturais, institucionais e culturais importam para entender a questão democrática no Brasil. Percebemos que, atualmente, vive-se uma crise de representatividade; julgamos necessário entender um pouco do seu histórico para poder trilhar um caminho realmente democrático, com participação, cultura política, justiça social, acesso à informação e igualdade para todas e todos.

4.1 PANORAMA HISTÓRICO-POLÍTICO BRASILEIRO

Nesta subseção, pretende-se traçar um breve panorama histórico-político do Brasil, como o próprio título sugere. De forma a melhorar a leitura e o entendimento, a mesma está subdividida, abrangendo desde a Colonização até o Século XXI. Buscou-se destacar continuidades e marcos divisórios marcantes para o Estado e a política no país. Tais características mostram-se importantes para o entendimento da democracia brasileira, analisada com mais profundidade posteriormente.

4.1.1 Da Colonização à República: continuidades que forjaram o Estado brasileiro

A dinâmica da colonização portuguesa influenciou a inserção do Brasil no sistema internacional e a política interna do nosso país, consolidando uma situação de desumana desigualdade e repressão para com indígenas e escravos e um papel dependente da economia mundial, principalmente das necessidades da Metrópole e sua classe dominante. Essa herança colonial permeia muitas de nossas relações sociais e políticas até hoje (AMEGHINO; BIROCCO, 2015).

Com relação ao processo de independência do Brasil, houve traços em comum com o processo de Independência da América hispânica, mas características próprias se sobrepõem. Há uma diferença importante com outros países em que o processo independentista envolveu revoluções e guerras, bem como vácuos de poder; aqui, não houve fortes rupturas. Nesse sentido, o Brasil manteve grande parte da burocracia e operacionalidade político-administrativa, passando a ser

um Império, mantendo inclusive o governante (CERVO, 2015; DORATIOTO 2015). A Independência brasileira é, segundo Sader (2010), a primeira expressão do transformismo, passando da Colônia à Monarquia sem a expulsão dos colonizadores, perpetuando os laços coloniais com a ex-Metrópole e a concentração de terras a nível nacional.

A proclamação da República manteve muito das práticas do Império, o que mais uma vez mostra um caráter de continuidade e não de ruptura. A proclamação da República dá-se logo após a abolição da escravatura - sendo que o Brasil foi o último país do mundo a abolir a escravidão. Além de ser um processo tardio, o Estado não deu condições mínimas de sobrevivência e dignidade aos ex-escravos e às ex-escravas, pavimentando o caminho para uma das grandes mazelas do país: o racismo. O fim da escravidão não estimulou, como esperavam alguns abolicionistas, a superação do monopólio territorial e da degradação do trabalho humano (POCHMANN; DIAS, 2010).

4.1.2 Séculos XX e XXI: marcos divisórios na política brasileira

Desde 1930, quando o país começou a passar por grandes transformações (o início da transição de sociedade agrária para estrutura urbano-industrial), houve elementos de continuidade e de ruptura na trajetória política (SADER, 2010). Alguns momentos mostram-se como marcos divisórios e de certa inflexão na política. A seguir, destacamos alguns: **(i)** a Era Vargas, que marca uma descontinuação com a “política do café com leite”, sendo central a questão agrário-exportadora; **(ii)** a Ditadura Militar, que rompe com muitos direitos civis e humanos; **(iii)** a transição democrática e a chegada do neoliberalismo, em que se volta a um regime democrático (entendido aqui em oposição a um regime ditatorial), com enfoque na questão da estabilidade econômica e sem centralidade no Estado para o desenvolvimento; **(iv)** a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que buscou um novo padrão de desenvolvimento e inserção internacional do país, bem como focou em diferentes políticas sociais; e **(v)** a ruptura institucional-democrática de 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff, presidenta eleita em 2010 e reeleita em 2014 - processo que levou o então vice-presidente Michel Temer à chefia do Palácio do Planalto.

Durante as diferentes fases do governo Vargas, o impulso ao desenvolvimento foi Estado-cêntrico e a industrialização exerceu papel importante. Na época, o nacionalismo ganhou considerável força. Com relação a isso, Sader (2010) destaca que a questão nacional e a questão social foram desassociadas da questão democrática, sendo esta reivindicada pela oposição, sob a perspectiva da democracia liberal. É importante pautar que a ruptura com as bases do antigo sistema agrário-rural não foi total, o que gerou uma combinação de modernidade e atraso (POCHMANN; DIAS, 2010).

Um fator importante que levou ao golpe civil-militar de 1964 foi o rumo que o governo de João Goulart estava tomando, com atenção para as reformas de base, especialmente a reforma agrária, e a limitação das remessas de lucro para o exterior (RIBEIRO, 2015). Destaca-se o caráter conservador da ditadura, que representou mudanças não só no plano político, mas também nos planos econômico e social. Sobre a conjuntura do golpe, Sader (2010) escreve:

Havia um governo com um projeto de reformas estruturais da economia, um movimento sindical forte, estendendo-se dos centros urbanos ao campo, passando a incorporar funcionários públicos e setores das Forças Armadas, grande capacidade de mobilização e combatividade do movimento estudantil, criatividade inédita no conjunto da expressão artística – cinema novo, bossa nova e teatro político, entre outros. O golpe de 1964 abateu, de forma brutal e direta, todas as manifestações populares e democráticas acumuladas no país. O golpe revelou que a grande burguesia brasileira preferia apoiar a ruptura da democracia para consolidar sua aliança com o grande capital internacional e o latifúndio, ao contrário de se aliar ao movimento popular. Abandonou a bandeira democrática – em nome da qual pregou e apoiou o golpe a ditadura – e unificou seu auxílio ao novo regime e suas políticas econômicas antinacionais (SADER, 2010, p. 19).

A partir de então, diferentes forças populares passaram a concentrar-se no enfrentamento à ditadura, reivindicando a democracia. Nessa luta, emergiram duas vertentes: uma possuía caráter legal-institucional, tinha como base uma concepção democrática-liberal e era centrada no Movimento Democrático Brasileiro (MDB); a outra era uma vertente alternativa, pautando a construção de uma democracia de fundo social, aliada aos novos movimentos sociais e sindicais. Passada a “longa noite” de 21 anos, quando da transição democrática (em um processo identificado como “lento, gradual e seguro”), houve hegemonia e protagonismo da primeira vertente: a redemocratização demonstrou uma ruptura política, legal e institucional, mas não um rompimento com bases econômicas, sociais e culturais do antigo regime, o que faz do novo regime democrático algo híbrido, com elementos do velho e do novo (SADER, 2010)⁶. Percebe-se, nesse contexto de transição da ditadura para a democracia, a existência de uma conciliação oligárquica, em certa medida patrimonialista e clientelística, que ocorrera também no processo da Colônia para o Império, e do Império para a República (FAORO, 1979).

Uma vez superada a polarização ditadura-democracia, o debate político

6 Sobre o tema, Sader (2013, p. 137), escreve: “O processo de transição democrática se esgotava assim sem ter democratizado o poder econômico no Brasil. Não se democratizou o sistema bancário, nem os meios de comunicação, nem a propriedade da terra, nem as grandes estruturas industriais e comerciais. O fim da ditadura não representou a democratização da sociedade brasileira. O país continuou sendo o mais desigual do continente, um dos mais desiguais do mundo”.

passou a girar em torno de questões econômicas e sobre o papel do Estado: a polarização passa a ser mercado-Estado. É nesse cenário que surge com força, a nível nacional, regional e internacional, o neoliberalismo⁷, representado no Brasil pela eleição de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O período foi marcado por privatizações, abertura econômica, financeirização da economia, precarização das relações trabalhistas, esvaziamento de políticas sociais e enfraquecimento do Estado, somando à estrutural herança de desigualdade o aumento do desemprego e da exclusão social, bem como a transferência da renda pública ao setor rentista (SADER, 2010; 2013; POCHAMNN; DIAS, 2010).

Em 2002, importante para a vitória eleitoral de Lula foi a “Carta aos brasileiros”⁸, que visava tranquilizar as empresas e o capital com relação às políticas fiscais e econômicas caso fosse eleito (SADER 2010 e 2013). Dessa maneira, Lula incorporava-se ao sistema. Seu governo pautou-se por grandes contradições: por um lado, deu início a um processo histórico de redistribuição de renda, retomou a centralidade do Estado no processo de desenvolvimento, e conduziu políticas sociais inovadoras e uma política externa ativa e altiva (AMORIM, 2015); por outro, manteve elementos das políticas do tão criticado governo anterior, como a política econômico-financeira e a política agrícola tradicional, sem promover uma real mudança estrutural por meio de reformas de base, por exemplo (SADER, 2010; SOUZA 2015).

Já com relação à ruptura institucional-democrática que tirou Dilma Rousseff do poder em 2016, percebe-se o embate entre dois projetos históricos para o Brasil: o modelo excludente dominante, que hoje busca retomar a frente do país, e o modelo alternativo um pouco mais inclusivo que vingou nos últimos anos de governo pós-neoliberal (2003-2016). É necessário enfatizar que o desenvolvimento deste modelo se deu de maneira incompleta, aproveitando-se da conjuntura, sem aprofundar-se em questões mais estruturais. No entanto, são inegáveis seus avanços sociais. Para entender a ruptura ocorrida em 2016, é imprescindível perceber a relação intrínseca entre economia, política, mídia e esfera pública, como aponta Souza (2015).

Sader (2010) argumenta que as forças que levaram Getúlio ao suicídio, que golpearam o governo de Jango, e que se opõem a Lula (acrescentamos, aqui, as que se opuseram a Dilma, ensejando o *impeachment*), são forças que ganham com a hegemonia do capital financeiro, com o agronegócio e com a mídia oligárquica. Souza

⁷ “Trata-se de um período que promoveu a passagem de um mundo bipolar a um mundo unipolar, sob a hegemonia imperial norte-americana, a passagem de um ciclo longo expansivo do capitalismo – sua “era de ouro”, segundo o historiador Eric Hobsbawm – a um ciclo longo recessivo, e a passagem da hegemonia de um modelo regulador ou keynesiano ou de bem-estar social – como se queira chamá-lo – a um modelo liberal de mercado” (SADER, 2013, p. 135).

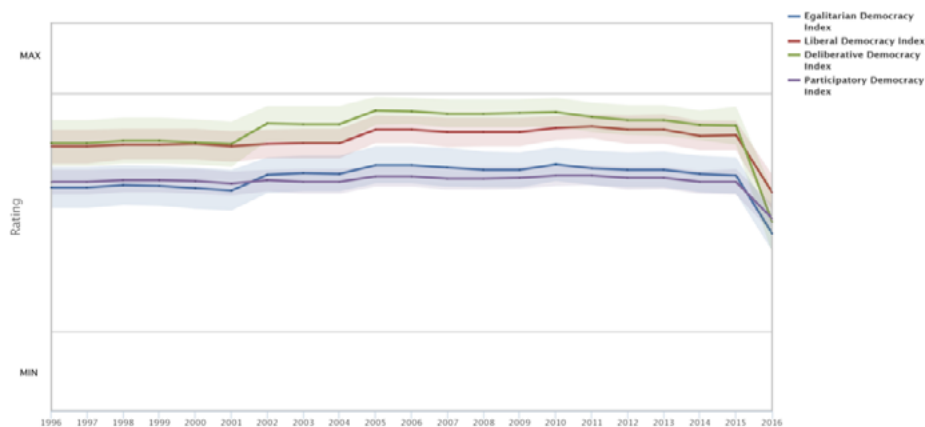
⁸ A Carta ao Povo Brasileiro, de junho de 2002, pode ser lida no seguinte link: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>.

(2015) defende que setores conservadores da classe média, imprensa e interventores da ordem constitucional são os atores mais atuantes para a derrubada de governos legítimos identificados com classes populares – referindo-se também a Vargas, Jango e Lula-Dilma. Entendemos que os elementos apontados por esses autores, juntamente com a fraca cultura política e a falta de uma educação politizadora e emancipadora, contribuem para a fragilidade democrática no Brasil.

4.2 DEMOCRACIA POLÍTICA NO BRASIL: ANÁLISE DE INDICADORES DO *VARIETIES OF DEMOCRACY*

Assim como foi feito na seção sobre América Latina, apresenta-se brevemente, nesta subseção, alguns indicadores de democracia política do V-Dem, em território brasileiro.

Gráfico 7 - Índices de Democracias Igualitária, Liberal, Deliberativa e Participativa no Brasil



Fonte: V-Dem, 2017.

Com relação ao índice de democracia participativa, podemos perceber que desde 1996 houve certa estabilidade do índice no Brasil, com uma leve queda a partir de 2015, caindo de 0,6 para pouco menos de 0,5. É visível que o índice de democracia liberal no Brasil atingiu um leve aumento entre os anos de 2004 e 2005, e manteve sua estabilidade até 2015, quando ocorreu uma queda de, aproximadamente, pouco mais de 0,7 para pouco menos de 0,6. Sobre democracia igualitária, o gráfico nos mostra que no Brasil houve algumas pequenas oscilações entre 0,6 e 0,7 desde 1996

até 2015, quando houve uma queda para pouco menos de 0,5. Por fim, analisando o índice de democracia deliberativa no Brasil, é possível perceber uma estabilidade de 1996 até 2001 próxima a 0,9. Nos anos seguintes, nota-se que houve leves oscilações entre 0,8 e 1,0 até o ano de 2011, seguidos por mais um período de estabilidade de 2011 até 2015, quando se percebe outra queda até, aproximadamente, 0,6. De modo geral, os quatro índices sofrem queda a partir de 2015, quando se agrava a crise política e de representatividade no país.

4.3 DESIGUALDADE NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE UM PROBLEMA ESTRUTURAL

Como dito, entendemos que a desigualdade é um problema estrutural no Brasil. A concentração de renda e terra e as questões racial e de gênero devem ser pauta de qualquer discussão sobre política e sociedade no país. Darcy Ribeiro (2015) argumenta a existência de um processo genocida no Brasil que faz vítimas principalmente entre crianças, velhos e mulheres, bem como entre negros e indígenas. Para Ribeiro (2015), a característica mais destacada da sociedade brasileira é justamente a desigualdade social. O autor destaca também o grande nível de irresponsabilidade social das elites.

Diferentes estudos sobre a concentração de renda no Brasil vêm sendo realizados e a conclusão é que somos um dos países mais desiguais do mundo. Desde os anos 1970, a concentração é tal que 1/100 das pessoas detêm $\frac{1}{4}$ de toda a renda (concentração de 25% em mãos de 1% da população). Entre os principais fatores explicativos, está a pouca tributação dos mais ricos: o sistema tributário regressivo não desconcentra a renda no topo da pirâmide social, e a base da pirâmide é a mais prejudicada com relação às taxas e contribuições. Nesse sentido, sabe-se que a queda da desigualdade nos últimos anos está relacionada à melhora de vida da população mais pobre, e não a uma diminuição da desigualdade como um todo, pois houve continua concentração de renda entre os mais ricos. Essa desigualdade de renda tão grande é um fator que fragiliza nossa democracia (POCHAMNN; DIAS, 2010; VILLAS-BÔAS, 2016).

Outra causa estrutural da desigualdade social e econômica na América Latina e especialmente no Brasil é a concentração da propriedade de terras. Essa concentração está diretamente vinculada à formação de uma elite associada ao modelo agrícola dominante no país, com latifúndio, monocultura, produção de *commodities* para exportação e não para alimentação e consumo internos. Agravante da situação é o fato de que, ao longo de toda a formação histórica, social e política do Brasil, desde o tempo da Colônia, a propriedade de terra relaciona-se diretamente ao exercício do poder político – útil e necessário para a manutenção de privilégios. Nesse sentido, cabe destacar que as propriedades rurais são isentas de

pagar diferentes impostos⁹, o que demonstra, entre outros fatores, a força de nossa Bancada Ruralista¹⁰, suprapartidária e atuante em prol dos interesses do agronegócio (OXFAM, 2016).

Para além de deixar à margem do desenvolvimento populações camponesas, indígenas e quilombolas, é interessante pontuar que a desigualdade fundiária brasileira reforça, também, a desigualdade de gênero: homens possuem 87,32% de todos os estabelecimentos (94,5% das áreas rurais brasileiras) e, entre produtores rurais sem posse de terra, as mulheres são 8,1% e os homens 4,5% do total de homens e mulheres produtores rurais (OXFAM, 2016). Darcy Ribeiro (2015) critica a “[...] incrível teimosia na manutenção de uma institucionalidade fundiária que condena o povo ao desemprego e à fome [...]” (p. 49). É necessário pensar em uma reforma agrária que, para além de dar acesso à terra a milhões de brasileiros sem terra, gere empregos e garanta a autossuficiência alimentar, pautando direitos individuais e coletivos. Isso é condição necessária e imprescindível para diminuir a desigualdade e superar a pobreza, o que, por sua vez, fortalece a democracia brasileira.

No que diz respeito à questão racial, tem-se que o racismo desenvolveu-se como um pilar ao longo da formação do Brasil. A desigualdade de oportunidades que os negros e as negras enfrentam é inegável, fruto de uma herança escravocrata. Como mencionado anteriormente, o fim da escravidão não foi acompanhado de políticas antirracistas. Vivemos, assim, uma espécie de abolição inconclusa que, para além de permitir desigualdades, tenta invisibilizá-las – importante para isso foi o cunho do termo “democracia racial”. Segundo Ferreira (2013):

De fato, para que haja uma mudança estrutural nas mazelas que delineiam a complexa temática das relações raciais no Brasil, é preciso que o Estado, por meio dos seus poderes constituídos, elabore e busque garantir a efetividade de normas que estabeleçam os princípios e as regras necessárias para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial (FERREIRA, 2013, p. 370).

Ainda que haja mecanismos institucionais para a questão (como a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial ou a Lei de Cotas – Lei 12.711/2012), esses não são suficientes. A população negra tem acesso à educação, à cultura, à saúde, à justiça e ao mercado de trabalho dificultado, sendo maioria entre a população carcerária e as classes mais baixas. Além disso, a violência é gritante: segundo os dados de Waiselfisz (2012), em 2002, as taxas de homicídios de jovens brancos era de 40,6 por 100 mil habitantes; de jovens negros, 69,6. Em 2010, as taxas passaram a

9 Além disso, muitos proprietários de terras têm enormes dívidas com a União: “[...] com as terras que estão em nome dos maiores devedores da União seria possível atender todas as 120 mil famílias que estavam acampadas em 2015, demandando reforma agrária no Brasil” (OXFAM, 2016, p. 18).

10 A Bancada Ruralista (Frente Parlamentar da Agropecuária) é uma das maiores e mais atuantes bancadas da Câmara dos Deputados; possui atualmente mais de 200 deputados federais (do total de 513).

ser 28,3 e 72,0 respectivamente (p. 33). Levando em conta o conjunto da população, de 2002 a 2010, as taxas de homicídios de pessoas brancas caíram de 20,6 para 15,5, enquanto de pessoas negras cresceram de 34,1 para 36,0 (p. 38).

É preciso considerar, também, as históricas relações hierárquicas e de poder entre homens e mulheres que caracterizam a forte desigualdade de gênero no Brasil e na América Latina. Para além de diferenças salariais e segregação ocupacional, é preocupante a questão da violência contra a mulher, da qual o Estado não pode ser omisso. Pensar em direitos e políticas públicas que atendam às necessidades específicas das mulheres visa não somente a diminuição de sua desigualdade frente aos homens, pois a desigualdade de gênero afeta também o desenvolvimento político, social, econômico e cultural do país. Assim, a ideia de transversalização da perspectiva de gênero nas mais diversas políticas públicas parece ser uma importante saída para o problema (OLIVEIRA 2013).

Para aprofundar a democracia brasileira é importante criar mecanismos para diminuir a sub-representação de mulheres nos espaços de poder e decisão política. Clara Araújo (2009; 2011) argumenta sobre a importância da representação política para a efetivação dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, uma vez que ter acesso a cargos no poder Executivo e no poder Legislativo é fator fundamental para interceder nas decisões políticas. Entre os fatores que explicam a baixa representação de mulheres, destacam-se fatores históricos, culturais, socioeconômicos e relacionados ao tipo de sistema político – sistemas eleitoral, partidário de representação, de votação e de financiamento eleitoral (ARAÚJO, 2011). Vê-se, então, a relação imbricada entre política, democracia e gênero.

As desigualdades mencionadas são ilustradas, em certa medida, por índices como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o coeficiente de Gini. O IDH, que leva em conta indicadores de educação, renda e saúde, varia de 0 a 1, sendo 1 a nota com maior índice de desenvolvimento; o índice de Gini, por sua vez, mede a concentração de renda e também varia de 0 a 1, sendo 0 a nota com menor desigualdade, conforme explicado anteriormente. O Brasil ocupa o 79º lugar (de 188) no *ranking* de IDH, com nota 0,754. No entanto, considerando a desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres, o número cai para 0,561. Com relação ao índice de Gini, o Brasil tem índice 0,515, sendo a décima nação mais desigual do mundo (a quarta entre as latino-americanas). No índice de desigualdade de gênero, o Brasil aparece no 92º lugar (de 159) (PIRES, 2017; CORRÊA, 2017).

Com relação ao tema da desigualdade, importa pensar nos valores que estão sendo criados na sociedade, mormente sob a lógica do consumismo e do individualismo. Por fim, para diminuir algumas das desigualdades apresentadas, mostram-se imprescindíveis reformas de base estruturais no Estado, como a reforma agrária, a tributária, a midiática e a política. Mostram-se indispensáveis, também, políticas no âmbito educacional, com ênfase na universalização e melhoria

da educação básica e democratização da educação superior. Como Souza (2015), entendemos que a desigualdade é um problema transversal no Estado, no sentido de que muitos outros problemas advêm dela: educação e saúde públicas de qualidade, gargalo de mão de obra qualificada e segurança, por exemplo.

4.4 REFLEXÕES SOBRE A SITUAÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Trazemos, ademais, algumas reflexões mais teóricas acerca da democracia no nosso país. Sobre o assunto, Baquero (2008) afirma que não há real construção democrática sem uma ampla e ativa participação da população, o que condena a democracia apenas à sua dimensão formal. Em outras palavras: no momento em que a democracia em sua dimensão social é frágil, o regime democrático formal carece de credibilidade e legitimidade. Exemplos disso são a manutenção das desigualdades e a desconfiança da população com relação à política, aos políticos e às instituições, vistos como incapazes de solucionar problemas sociais da população. Em suma, não basta que haja uma “engenharia institucional” para que haja democracia (BAQUERO, 2008, p. 382). A dimensão cultural e social é importante, para além da formal-institucional. No Brasil, seguimos com uma cultura política participativa e crítica insuficiente, sem institucionalização na sociedade. Nossa cultura política, como mencionado, é permeada de baixa credibilidade e legitimidade das instituições, fragmentada e individualista (BAQUERO, 2001; 2008).

É notório que uma das razões para a falta de confiança da população brasileira na política e nos políticos é a corrupção. No entanto, há de se ter cuidado com o tema, pois, como argumenta Souza (2015), episódios de escândalos de corrupção do Estado brasileiro são “subjativados” e “novelizados”. A corrupção torna-se uma espécie de bode expiatório, visto que deixa de lado a discussão sobre conflitos sociais e políticos mais graves (como a origem e causa da desigualdade estrutural e da injustiça social institucionalizada no Brasil), bem como sobre a existência de corruptores no mercado, não só de corruptos no Estado (SOUZA, 2015). Para o autor, a bandeira da corrupção foi levantada de forma preocupante nas chamadas “Jornadas de Junho” de 2013.

Baquero e Baquero (2009) defendem não só a relação entre política e educação, mas também o papel dessas na construção democrática do Brasil e da América Latina. Argumentam que é necessário atuar por uma educação politizadora, emancipadora, em prol da cidadania e redirecionando práticas individualistas. Tal educação visa combater uma formação alienada dos sujeitos, principalmente considerando o cenário em que “a política deseduca” e a “educação despolitiza”. Uma educação política consistente tem o papel de aumentar a ingerência dos cidadãos e das cidadãs na política, promovendo e aprofundando uma construção democrática,

ciente de que não há neutralidade em relação à sociedade na educação. A autora e o autor sinalizam para três expressões distintas: democratização da educação, educação democrática e educação para a democracia. Sobre isso, afirmam que:

Pesquisas mostram que práticas orientadas para o desenvolvimento de uma educação para a democracia, ou seja, uma educação com o objetivo de preparar os cidadãos para valorizar o sistema democrático, não existem no contexto brasileiro. Torna-se imperativo, portanto, estimular práticas nas quais os cidadãos internalizem conhecimentos, habilidades e valores que defendam e promovam sistemas democráticos, no âmbito dos direitos civis, sociais e humanos [...] (BAQUERO; BAQUERO, 2009, p. 260).

Souza (2015) aponta, como um dos problemas do Brasil, que a única dimensão do debate público é o debate político partidário. O outro elemento que empobrece o debate político, para além da questão educacional e partidarista, é a questão da mídia, pois:

Tão importante quanto o direito ao voto em uma democracia é o direito à informação plural onde o contraditório e a notícia percebida e discutida por diversas perspectivas e aos olhos dos interesses mais diversos têm lugar central. Sem uma mídia plural não existe democracia digna deste nome, nem processo coletivo de aprendizado durável. A manipulação grotesca, por exemplo, da TV brasileira – talvez só comparável à das ditaduras – nem sequer é percebida pelo público. Como sempre foi assim, não existe padrão de comparação crítica. Nesse contexto, a “opinião pública” tende a equivaler à “opinião que se publica” (SOUZA, 2015, p. 248-249).

Pochmann e Dias (2010) destacam dois fenômenos sociais resultantes da experiência brasileira com a democracia: um desencanto precoce com o poder político sob regime democrático e um descrédito da sociedade com o poder transformador da realidade por meio da política. Ainda, apontam para o risco do restabelecimento de um regime autoritário travestido, a resistência à criação de novas formas de poder político e a baixa organização política e capacidade de mobilização. Além disso, pontuam a abismal distância entre sociedade e os executores das políticas, o que corrobora para a falta de credibilidade da política e dos políticos na sociedade, fomentando uma crise de representatividade. Para os autores, a revitalização da democracia no Brasil passa pela inovação da sua via participativa e da organização política, aprofundando as relações entre sociedade, governo, Estado e mercado.

Dulci (2010) entende que, para que exista uma democracia efetiva, é necessário que haja uma socialização da política, com maior participação social e uma cidadania organizada e ativa. As eleições são uma condição necessária, mas

não suficiente para a saúde democrática. A democracia participativa aprofunda e enriquece as instituições representativas; nesse sentido, canais para acompanhar, fiscalizar e interferir na elaboração e execução de políticas públicas são interessantes (DULCI, 2010). Sobre isso, Baquero e Baquero (2009) também argumentam que é necessário ir além da democracia eleitoral, com vistas a diminuir a assimetria entre a democracia formal-procedimental e a democracia no âmbito social. Para tal, é imperativo um diálogo entre Ciência Política e Educação.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

Ao longo do artigo, buscamos responder a pergunta norteadora “por que a democracia no Brasil e na América Latina é frágil?”. Para isto, procuramos operacionalizar o conceito de democracia para a realidade latino-americana, no Chile, em Cuba, no México, no Uruguai, na Venezuela e, por fim, no Brasil. Consideraram-se aspectos teóricos e empíricos, por meio da análise dos índices disponibilizados pelo V-Dem e por outros órgãos, como a CEPAL e a ONU, além de revisão bibliográfica.

Destacamos que democracia é um conceito difícil de ser definido em razão de sua complexidade, pluralidade histórica e constante construção. A concepção de democracia, oriunda dos países do norte, foi aplicada como modelo em diferentes contextos dos países do sul, ignorando suas formações e suas particularidades. Para a concepção liberal de democracia, a classificação dual entre democráticos e não-democráticos leva em conta fatores como liberdade, propriedade e capitalismo. No entanto, é preciso considerar que, como apontado por Baquero (2013), a existência de um regime democrático não garante necessariamente a existência de atores e práticas democráticas.

Consideramos que a fragilidade democrática na América Latina e no Brasil se explica por fatores institucionais, culturais e estruturais, a partir de suas formações históricas e político-econômicas escravocratas, patriarcais e patrimonialistas. Apesar do aumento dos indicadores democráticos nos últimos anos apresentados nos gráficos do V-Dem, existe uma cultura política fraca, correspondente a uma democracia não participativa e assertiva.

Por fim, pontuamos que a construção de uma América Latina e um Brasil democráticos nas esferas econômica, social, política e cultural passa pelo fomento à democratização da mídia, a uma nova cultura política e a uma educação que veja a política como um instrumento de luta e transformação. De acordo com Maria Celina D'Araujo e Guilherme Ribeiro (2015), tanto na América Latina quanto no Brasil, as elites e os partidos não se mostram atores de mudança do *status quo* de desigualdade estrutural. Defendemos que, apenas pondo fim à estrutural desigualdade, em especial

de raça, de classe e de gênero, como dito, do país e do continente, é que teremos uma população repleta de sujeitos – e não objetos – das políticas, podendo democratizar nossas ainda frágeis democracias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMEGHINO, E. A.; BIROCCO, C. M. As colônias do Rio da Prata e o Brasil: geopolítica, poder, economia e sociedade (séculos XVII e XVIII). In: CERVO, A. L.; RAPOPORT, M. (Orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 2015. p. 11-74.

AMORIM, C. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Benvirá, 2015.

ARAÚJO, C. As mulheres e o poder político: desafios para a democracia nas próximas décadas. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Orgs.). **O Progresso das Mulheres no Brasil: 2003-2010**. Rio de Janeiro: CEPia; Brasília: ONU Mulheres, 2011. p. 90-136.

ARAÚJO, C. Gênero e o acesso ao poder legislativo no Brasil: as quotas entre as instituições e a cultura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 2, 2009, p.23-60.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15, n. 4, 2001, p. 98-104.

_____. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 380-413, 2008.

_____. Padrões de constituição da Cultura Política na América Latina no Século XXI. In: _____ (Org.). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

_____. **Qual democracia para a América Latina? Capital social e empoderamento são a resposta?** Porto Alegre: Livraria da UFRGS, 2013.

BAQUERO, M.; BAQUERO, R. V. A. Os limites da democracia: quando a política (des) educa e a educação (des)politiza. **Educação Unisinos**, vol. 13, n. 3, p. 255-263, 2009.

CEPAL. **Comissão Econômica para América Latina**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/cepal-elevada-desigualdade-america-latina-constitui-obstaculo-o-desenvolvimento>>. Acesso em 14 nov. 2017.

CERVO, A. L. A dimensão regional e internacional da dependência. In: CERVO, A. L.; RAPOPORT, M. (Org.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 2015. p. 75-115.

CORRÊA, M. Brasil é o 10º país mais desigual do mundo. **O Globo**, 21 mar. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828>>. Acesso em 24 nov. 2017.

D'ARAUJO, M. C.; RIBEIRO, G. Perspectivas sobre desenvolvimento democrático e qualidade da democracia: Brasil e América Latina. **Sociedade e Cultura**, v. 18, n. 2, 2015, p. 61-77.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

DORATIOTO, F. Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo no século XIX. In: CERVO, A. L.; RAPOPORT, M. (Org.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 161-226.

DULCI, L. Participação e mudança social no governo Lula. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010, p. 133-152.

FAORO, R. **O funeral da Ditadura: entrevista**. [21 de fevereiro, 1979]. Isto É.

FERREIRA, R. Dez anos de promoção da igualdade racial: balanços e desafios. In: SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 361-375.

GOHN, Maria da Glória. Pluralidade de representação na América Latina. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v29n1/05.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 238-248, June 2011 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 nov. 2017.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence**. Cambridge: Cambridge University. 2005.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 20 nov. 2017.

NOGUEIRA, M. A. Representação, crise e mal-estar institucional. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, 2014.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 nov. 2017.

OLIVEIRA, E. M. de. Dez anos de política para as mulheres: avanços e desafios. In: SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 323-336.

ONU. **Organização das Nações Unidas**. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnud-em-acao-relatorio-anual-2012/>>. Acesso em 20 nov. 2017.

OXFAM. Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. **Informe da Oxfam Brasil**, 2016. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf>. Acesso em 24 nov. 2017.

PIRES, B. Brasil despenca 19 posições em ranking de desigualdade social da ONU. **El País**, São Paulo, 21 mar. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229_963711.html>. Acesso em 24 nov. 2017.

POCHMANN, M.; DIAS, G. A sociedade pela qual se luta. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010, p. 111-132.

RIBEIRO, D. **O Brasil como Problema**. 2ª ed. São Paulo: Global Editora, 2015.

SADER, E. Brasil, de Getúlio a Lula. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010. p. 11-29.

_____. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: _____. (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 135-143.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

V-DEM. **Varieties of Democracy**. Disponível em <<https://www.v-dem.net/en/analysis>>. Acesso em 09 nov. 2017.

VASCONCELOS, J. **Democracia pura: história e atualidade, reforma política, teoria e prática sobre governo sem políticos profissionais**. São Paulo: Scortecci, 2014.

VILLAS-BÔAS, M. A. A concentração de renda é maior do que se imaginava. **Carta Capital**, 14 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo>>. Acesso em 23 nov. 2017.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/PR, 2012.

ABSTRACT

The article seeks to discuss the concept of democracy in the Latin American and in the Brazilian context, as well as answer the question “why is the democracy in Brazil and in Latin America fragile?”. In the three sections of the text, it addresses, respectively, a theoretical discussion about democracy, the case of democracy in Latin America, with particular emphasis on some specific countries (Chile, Cuba, Mexico, Uruguay and Venezuela), and the case of democracy in Brazil. It is understood that, on the road to a more participatory, inclusive and consolidated democracy, it is necessary to reduce structural inequalities on the continent and in the country (mainly class, race and gender-related), to create a stronger political culture, and to foster an education that politicizes society.

KEYWORDS: Democracy; Latin America; Brazil; Inequality.

OS TRÊS PODERES NO BRASIL EM UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA: OS CASOS DA ARGENTINA, ITÁLIA E ÍNDIA

Eduardo Secchi

João Vitor Miranda de Souza da Silva

Taciele Silva Vieira¹

RESUMO

O presente trabalho busca discutir a estrutura institucional dos poderes políticos no Brasil sob uma ótica comparativa. Busca-se apresentar uma visão realista dos processos e da estrutura política brasileira, contrastando com realidades distantes que reservam similaridades e lições para o nosso próprio desenvolvimento. Inicia-se por uma breve discussão sobre o surgimento e a atualidade da teoria da divisão tripartite dos poderes, indexada à Montesquieu. Parte-se, em seguida, para uma narrativa histórica da construção dos poderes no Brasil, a atualidade da estrutura política e institucional dos três poderes e seus conflitos e ingerências recíprocas. Por final é feito um diálogo entre as estruturas políticas nacionais em comparação com os modelos Indiano, Argentino e Italiano, escolhidos pelas similaridades institucionais e simbólicas, mas também pelo potencial ilustrativo de modelos possíveis do nosso país debater com maior profundidade.

PALAVRAS-CHAVE: Três Poderes; Análise Comparativa; Brasil; Itália; Argentina; Índia

1 INTRODUÇÃO

A ruptura política ocorrida no Brasil em 2014 tem tido impactos prolongados na organização do Estado Brasileiro e na sua sociedade. No presente trabalho busca-se apresentar uma visão estrutural dos problemas organizacionais da divisão de poderes brasileira e demonstrar como o nosso país tem reproduzido rupturas políticas semelhantes à de 2014 ao longo de sua história.

Longe de ser um caso pontual, a crise política atual é derivada de uma

¹ Estudantes de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

estrutura político-eleitoral que se reproduziu desde o primeiro governo Vargas, em alguma medida também guardando similaridades no império, e gera tensionamentos abruptos e agudos entre os poderes políticos brasileiros. A hipótese aqui apresentada é a de que uma série de prerrogativas institucionais, divididas desigualmente entre os poderes, causa uma assimetria entre os mesmos, conferindo poderes discricionários e preponderância política ao Executivo nacional. Tal poder não desestabiliza o sistema *per se*, mas exige uma centralização política e uma coesão governamental elevada, ambas características ausentes ou bastante mitigadas na nossa estrutura política.

Inicia-se a discussão com uma revisão da obra de Montesquieu², considerada um dos marcos fundadores da sistematização da teoria da divisão dos poderes. A hipótese é construída com base na revisão bibliográfica de alguns textos clássicos sobre a estrutura política brasileira, a construção dos poderes, suas divisões e atribuições e finalmente as áreas de choque entre cada um. Por fim, são analisados e comparados os sistemas políticos existentes na Argentina, Itália e Índia e traça-se um paralelo com o sistema brasileiro, apontando similaridades e divergências entre os modelos.

2 O SISTEMA TRIPARTITE DE MONTESQUIEU

A divisão de funções de governo entre instituições independentes entre si foi aplicada durante a maior parte da história ocidental. Os Romanos praticavam esta divisão com seu Senado, seu Imperador e seus pretores, respectivamente formulando, implementando e interpretando as leis da sociedade romana. Todavia, a abordagem que Montesquieu traz em seu livro, *Do Espírito das Leis*, de 1748, não implica a divisão funcional das atividades de governo, mas a divisão de poder delas.

O sistema de Montesquieu surge em um contexto de Antigo Regime³, despótico e centralizado, com órgãos formalmente separados tais como parlamentos e cortes, mas com uma centralização de poder no rei que acumulava ou interferia em todas as funções, nomeando e exonerando a quem conviesse. Montesquieu não se preocupa com as relações de abuso contra a população em geral: seu sistema tem o interesse de proteger a nobreza enquanto classe. A repartição proposta entre os poderes torna-se então a repartição do poder entre o Rei, a nobreza e a população (burguesia nascente) (ALTHUSSER, 1974).

A tríplice divisão era baseada em um sistema onde o Rei controlaria o

2 Obra “O Espírito das Leis”, de 1778.

3 Termo utilizado para descrever o sistema político francês que vigorou entre os séculos XV e XVIII onde havia uma divisão societária em classes sociais, sendo estas a Nobreza, o Clero e o Povo.

poder Executivo⁴, o Legislativo estaria dividido em 2 câmaras, a da nobreza e da população em geral, e o Judiciário surgiria para julgar a população, dado que, para Montesquieu, somente nobres poderiam julgar outros nobres, garantindo que não houvesse uma ditadura da maioria. A divisão confere poder desproporcional à classe aristocrática, visando a manutenção do seu poder (SAES, 2016).

Os poderes do Legislativo incluiriam controlar orçamento, formular leis e fiscalizar o Executivo e o Judiciário, ao passo que só a câmara alta poderia julgar crimes cometidos por nobres. O Executivo administraria as funções mínimas do Estado e o Judiciário, por sua vez, seria composto de juízes impessoais com a função estrita de ler as leis e aplicá-las, como que entidades artificiais quase sem poder *de facto*, o que provoca críticas de diversos autores à residualidade do poder de julgar em Montesquieu (SAES, 2016).

A divisão dos poderes do Estado *à la* Montesquieu permitiu um controle da nobreza, ou ao menos uma blindagem contra os abusos despóticos do rei, do aparelho estatal. O controle orçamentário e o poder de veto sobre a nomeação de juízes dos tribunais superiores conferiram à câmara alta uma trava aos demais poderes. Contudo, essa estrutura faz o Estado travar a ele mesmo, pois permite a manutenção do *status quo* da nobreza ao passo que constrange o Rei e as classes populares (ALTHUSSER, 1974; SAES, 2016).

3 O SISTEMA BRASILEIRO E A RELAÇÃO ENTRE OS TRÊS PODERES

O sistema político brasileiro foi, ao longo de muito tempo, um reflexo do sistema político estadunidense. O Brasil tornou-se uma república presidencialista, adotou, ainda que com muita contestação, um modelo federativo de Estado e institucionalizou a divisão dos poderes de maneira similar em alguns aspectos (LESSA, 1988).

3.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A república brasileira desde o seu princípio teve nos Estados Unidos um exemplo a ser seguido; no entanto, diversas crises institucionais e a própria evolução da sociedade brasileira exigiram uma adaptação das normas e instituições políticas para se adequarem às novas realidades. O modelo brasileiro carece de estabilidade institucional e política, impedindo a manutenção de um modelo liberal como o

⁴ Os termos Executivo, Legislativo e Judiciário não foram utilizados pelo autor, tendo este discriminado expressamente os poderes Executivo e Legislativo, sendo o judiciário uma subdivisão interna e autônoma do Executivo e que posteriormente foi tido como um terceiro poder.

estadunidense, e exigindo um maior grau de institucionalização formal das normas políticas (LESSA, 1988; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008; ABRANCHES, 1988).

A fragilidade política histórica do país levou a institucionalização, tanto formal como tácita, de um poder supostamente “extra político” para conferir estabilidade. No Império este poder era chamado de “Moderador” e conferia ao Imperador poderes discricionários sobre os demais órgãos políticos como, por exemplo, a prerrogativa de fechar o Congresso Nacional. Durante a República Velha (1889-1930), o poder moderador deixou de existir e adotou-se um modelo tripartite baseado no exemplo estadunidense. O vácuo de poder deixado pelo poder moderador foi substituído inicialmente pelas Forças Armadas (FFAA, de agora em diante) durante a República das Espadas (1889-1894) e logo foi substituído por um federalismo exacerbado, com os governadores assumindo o papel de estabilizar o sistema (ABRANCHES, 1988).

A inabilidade do federalismo da República Velha em coordenar políticas para a recuperação econômica frente à crise de 1929 e a baixa taxa de inclusão da crescente população brasileira no processo político, somado ao surgimento de novos atores de destaque como as elites do Rio Grande do Sul e a volta de algumas elites nordestinas, fizeram ruir a República Velha em 1930. Nessa conjuntura, Getúlio Vargas assume o poder em 1930 com a missão de construir o Estado brasileiro, principalmente a esfera federal, reunificar a nação, incluir as massas populares no sistema político e recuperar a economia nacional (SOUZA, 1983).

O Executivo Federal não possuía, no entanto, capacidade de articular sozinho a construção ou reconstrução do Estado brasileiro. Eis que Getúlio fundou mecanismos que garantissem a presença efetiva do Estado nas mais diversas esferas da vida nacional. Fundaram-se os DASPs (Departamento Administrativo do Serviço Público) em cada estado para coordenar os esforços de implementação de políticas públicas, unificaram-se os processos burocráticos com a criação de departamentos nacionais de regulação e foi criado o código eleitoral, em 1932, garantindo uma presença crescente da população, especialmente feminina, no processo político (SANTOS, 2006; SOUZA, 1983).

Até a instauração do Estado Novo, a centralização da atividade pública no Executivo Federal foi crescente, com maior regulação do mercado de trabalho, da sociedade e da economia, removendo os últimos entraves conservadores da política nacional às modernizações propostas por Getúlio, especialmente à construção da indústria nacional. As lideranças do Legislativo da República Velha não haviam sido destituídas e pesavam institucionalmente contra pautas importantes das reformas getulistas. Getúlio removeu o poder moderador da República Velha ao criar as interventorias⁵, eliminando o poder dissidente e balanceador dos governadores e

⁵ Os interventores eram nomeados diretamente por Getúlio Vargas para exercer a função de governador estadual (CODATO, 2013).

centralizando o poder no Executivo Federal (SOUZA, 1983; CODATO, 2013).

O governo Vargas, ao anular o Poder Moderador até então existente e iniciar um processo de revitalização do poder do Executivo Federal, gerou um vácuo de poder balanceador que viria a ser apropriado pelas forças armadas. O processo de reintegração nacional promovido por Vargas, encerrando o que ficou conhecido como a Política dos Governadores⁶ (1890-1930), exigiu além da construção de uma burocracia federal a reestruturação de uma força de segurança com abrangência nacional, as FFAA do Brasil, em especial o Exército. O exército galgou posições dentro da estrutura política pós-1930, iniciando com a supressão da Revolução de 1932, em São Paulo, até o apoio ao Plano Cohen e ao Estado Novo e, por final, a pressão pela saída de Vargas em 1945 (CARVALHO, 2005).

As FFAA não foram, ao longo de sua trajetória como poder moderador da política nacional, um bloco coeso. José Murilo de Carvalho (2005) ressalta a fragmentação, principalmente do exército, quanto à posição política que seria seguida pós-1930, culminando com a vitória de uma ala moderada não-militarista que, utilizando o Plano Cohen⁷ e apoiando Vargas em 1937, logrou suprimir uma parcela mais radical do setor militar. A instabilidade política criava um mito em torno de instituições tradicionais, como as Forças Armadas, tornando militares em candidatos naturais a altos cargos eleitos, incluindo a presidência (CARVALHO, 2005).

Eram frequentes as acusações mútuas entre generais, ou de civis contra generais, referentes a conspirações para a tomada do poder.... As conspirações de generais intensificavam-se por ocasião de eleições presidenciais, como em 1934 e 1937.... Em todas essas ocasiões tramava-se a tomada do poder com base em um golpe da cúpula militar. Na maioria dos casos, as circunstâncias políticas externas à organização não favoreciam os conspiradores. Somente conseguiram êxito em 1937 e 1945, em torno do presidente no primeiro caso, contra ele no segundo (CARVALHO, 2005, p.66).

As Forças Armadas eram fechadas à sociedade, seguindo uma lógica profissional e restritiva, vinda da República Velha, garantindo coesão interna e uniformidade. Tal modelo, porém, não possuía capacidade de mobilização e a iminência da Segunda Guerra Mundial exigiam uma mudança estratégica do perfil das FFAA. A implementação do recrutamento obrigatório, da progressão de carreira baseada em mérito, da criação de reservas e da permeabilidade da

6 Período em que vigorou um sistema federalista que conferia grande autonomia aos Governadores em relação à União, especialmente em matéria tributária. A instituição de máquinas partidárias eleitorais e o uso militarizado das políticas estaduais, muitas vezes contra dissidências partidárias (CONDATO, 2013; SOUZA, 1983).

7 Documento fabricado pelo integralista Olímpio Mourão Filho como simulação de uma tomada de poder pelos comunistas e usado pelo governo Vargas para justificar a instauração do Estado Novo (CPDOC, 2017).

instituição pela burguesia permitiu um certo arejamento da instituição. Havia, no entanto, preocupação com a permeabilidade em excesso da instituição, removendo seu caráter insulado, profissional e tradicional por completo. Eis que se instituíram diversas medidas para garantir a permeabilidade da sociedade ao exército, mas não o contrário, como restrição de pessoas não católicas, negros, pobres e aqueles que não viessem de colégio militar aos cargos maiores, além da exigência de formação na escola militar para progressão de carreira (CARVALHO, 2005).

As Forças Armadas adquirem então caráter dúplice. Por um lado, são um agente de estabilização institucional, sendo apolíticas por definição e com o dever de preservar a estabilidade nacional. Por outro lado, são permeadas pela sociedade em sua formação e se tornam um agente com força política e apelo popular, pressionando os governos por mudanças em sua diligência (CARVALHO, 2005).

A ruptura das FFAA com Vargas em 1945 se deve à crescente relevância dada pelo governo ao movimento sindical, com forte cunho comunista. O sentimento nas FFAA era fortemente anticomunista e de responsabilidade nacional em guiar a nação, antagônicos ao papel da ala mais voltada ao Trabalhismo no governo Vargas. A pressão leva Vargas a abdicar da presidência em prol do seu então ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra. Parte das Forças Armadas mantém-se pró-Vargas, motivo pelo qual se permite seu retorno em 1950. Além do forte apelo popular, a linha sucessória de Vargas, encabeçada por Juscelino Kubitschek e herdada por João Goulart mais tarde, tinha leais membros nas Forças Armadas, expoentes que garantiram a posse de J.K. e de Goulart nas tentativas de golpe de 1954 e 1961 (CARVALHO, 2005).

O golpe é retardado por uma década após o suicídio de Vargas. Contudo, a pressão interna do corpo militar, somada ao papel de estabilizador da política nacional e ao sentimento de que as FFAA e especialmente o exército eram as instituições basilares da sociedade brasileira levaram ao Golpe de 1964, supostamente contra uma subversão externa de cunho marxista. O golpe fechou o Congresso e centralizou todo o poder no Executivo Federal. Um Congresso fantoche foi mantido e o Judiciário passou a ser controlado pelos militares (CARVALHO, 2004).

Novamente vê-se um processo de centralização política máxima no Executivo e na submissão ou anulação dos outros poderes. A Ditadura Militar suprimiu mudanças drásticas da sociedade, vistas como desestabilizadoras, ao passo que promoveu o desenvolvimento econômico e institucional. A estratégia de legitimação do Regime Militar envolveu a ampliação do acesso da população a direitos sociais enquanto suprimiu diversos dos direitos individuais e políticos. Ampliou-se territorialmente o sistema de ensino, de saúde e legal (ainda que este fosse controlado pelo regime) e permitiu-se a participação, ainda que virtual, da população no processo político. O regime centralizado “pacificou” e uniu o país, ao mesmo tempo que realizou uma longa transição e reformas de volta à democracia.

Entre o início da abertura com a ascensão de Geisel e seu lento projeto liberalizante em 1974 até a eleição indireta de 1985 foram 11 anos, metade do Regime Militar, processo controlado pelos militares quase que totalmente, garantindo seu projeto de nação mesmo após o fim do regime (MARENCO e SAEZ, 2007).

O fim do Regime Militar marca o sepultamento das FFAA como poder moderador e um período de reestruturação do Estado Brasileiro com a constituição de 1988. Os principais mecanismos institucionais do Regime Militar que conferiam preponderância do Executivo Federal sobre os demais poderes foram, no entanto, mantidos. O presidente da República manteve diversas das prerrogativas do regime militar (MARENCO e SAEZ, 2007). O poder de Agenda compreende as prerrogativas especiais do presidente em matéria legislativa, como o poder de requisitar regimes de urgência, trancando a pauta de votações do congresso e prola sua, a possibilidade de edição de Medidas Provisórias⁸, que vigoram com força de lei a partir da data de sua publicação, e a prerrogativa de legislar sobre diversas matérias, principalmente de caráter orçamentário e de Defesa Nacional (BRASIL, 1988).

A estrutura política pós-Constituição de 1988 não garantiu, no entanto, somente poder centralizador ao presidente da República. Um complexo arcabouço político, herdado em grande parte do processo político vivenciado no século XX, em especial após a revolução de 1930, estruturou uma série de forças centrípetas opostas ao poder centralizador do Executivo Federal. O arranjo institucional foi batizado de *presidencialismo de coalizão* pelo cientista político Sérgio Abranches em 1988, pelo seu caráter contraditório. Por um lado, temos um sistema centralizador, presidencialista, que confere diversas prerrogativas ao Executivo Federal em relação principalmente ao Legislativo, e por outro lado temos um Congresso fragmentado, incapaz de sustentar maiorias parlamentares que apoiem o partido governista, tornando o presidente uma figura dependente da coalizão governamental, composta normalmente por partidos com ideologias contrárias (ABRANCHES, 1988).

O Número Efetivos de Partidos (NEP)⁹ do Brasil, em 2015, era de 13,06, com tendência crescente ao longo das últimas décadas. As três maiores bancadas da câmara de deputados unidas não possuem um terço dos votos. A fragmentação exige que o partido do presidente construa coalizões governamentais com baixa estabilidade, deixando o presidente, figura central no regime presidencialista brasileiro, exposto institucionalmente (AVELINO, 2015).

A estrutura político-eleitoral é corroborada pelo Judiciário, especialmente

8 As Medidas Provisórias substituíram os Decretos-Lei após a constituição de 1988, com a diferença de que perdem sua vigência quando não são votadas pelo Legislativo em prazo de 60 dias, estendíveis por mais 60 (BRASIL, 2001).

9 Medida que calcula a quantidade de partidos que possuem poder de voto efetivo dentro do parlamento, para maior aprofundamento ver Taagepera e Laakso (1979).

pelo Tribunal Superior Eleitoral, que manteve ao longo de sua história grande autonomia frente aos demais poderes, inclusive durante o Regime Militar. O presidente vê-se então defronte de um Congresso fragmentado e uma coalizão instável, e de um Judiciário que enrijece e sustenta tal fragmentação. Algumas medidas são tomadas, portanto, para minimizar os impactos desse sistema com baixo grau de sustentação às decisões centrais, dentre elas a votação por Colégio de Líderes (explicado na subseção posterior), majoritária no congresso, onde os líderes partidários indicam o voto da bancada como um todo, vetando dissidências e conferindo alto grau de coesão partidária, além das já citadas tramitações em regime de urgência somadas à edição de MPs (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007).

3.2 O CONFLITO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

A análise da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil será iniciada a partir da promulgação da Constituição de 1988, a qual restaurou o regime democrático no país. Ao mesmo tempo em que promoveu uma profunda reforma política, o documento contribuiu para uma continuação legal do período anterior, pois aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios, de medidas. De um lado, foram instaurados dispositivos que visavam restaurar os poderes subtraídos do Congresso durante o período militar, como a definição de áreas de competência exclusiva deste poder e o maior controle sobre o Orçamento nacional; por outro lado, a Constituição manteve “diversos dos poderes legislativos de que foi dotado o [Poder] Executivo ao longo do período autoritário” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

A criação do chamado estado intervencionista, aquele no qual o Executivo exerce funções legislativas, ocorreu mundialmente após a Crise de 29, que exigiu que o presidente pudesse atender prontamente às situações sociais e econômicas rapidamente cambiantes. Gradativamente, as constituições passaram a admitir a produção de normas primárias pelo Executivo, deixando de existir oposição entre presidência e produção legislativa (FÁVERO, BERTOLI, 2014).

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (1999) constroem a visão de que, em virtude de seus poderes legislativos, o Executivo brasileiro comanda o processo de produção legal, circunstância que acaba tornando-o predominante frente ao Congresso. De acordo com essa perspectiva, e como já mencionado na seção anterior, a atuação executiva frente ao Legislativo costuma ocorrer através de dois instrumentos principais: as Medidas Provisórias¹⁰ e o orçamento.

10 Lê-se no art. 62 da Constituição Federal Brasileira que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Ainda, de acordo com o §3o do mesmo artigo, “as medidas provisó-

Estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, as Medidas Provisórias surgiram como um mecanismo de exceção, a partir do qual Executivo e Legislativo atuariam conjuntamente visando a satisfação das questões sociais com maior efetividade. Todavia, atualmente as medidas passaram a ser utilizadas com frequência. Seguindo a alegação de que o Congresso não se mostra eficiente na resolução de certas questões, o Executivo promulga tamanha quantidade de Medidas Provisórias que acaba por definir a pauta de atuação da Câmara e do Senado, impelindo-o a apreciar somente temas de seu interesse e sobrecarregando a pauta de julgamentos do Supremo Tribunal Federal, uma vez que muitas delas acabam sendo alvo direto de ações de inconstitucionalidade (FÁVERO, BERTOLI, 2014).

Em relação ao orçamento, a situação também é similar. Embora todos os poderes detenham capacidade sobre a Lei Orçamentária, cabe ao Executivo a iniciativa de elaboração do texto primário, de forma que ao Legislativo compete apenas a apreciação e consolidação do projeto proposto (LIMA, VIANA, 2016). De acordo com o art. 166 da Constituição Federal, caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados o exame e emissão de parecer sobre os projetos orçamentários apresentados anualmente pelo Presidente da República (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Sendo assim, muitos autores defendem a não existência de conflito entre Executivo e Legislativo, mas uma subordinação deste à agenda presidencial de políticas públicas:

Esta subordinação teria origem fundamentalmente nas regras institucionais que dão ao Executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu agrado e bloquear iniciativas que lhe são contrárias na decisão parlamentar. Este poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular os regimentos internos das Casas Legislativas. Fazem parte do poder de agenda, por exemplo, as prerrogativas de iniciar projetos de lei (com exclusividade ou não), as condições para aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação (e as condições para uma eventual derrubada), o leque de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, os poderes para determinar a ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições (se vão para comissões, ou direto aos plenários, a ordem em que são votadas), as regras de quórum, etc. (BITTENCOURT, 2012, p. 14)

Logo, tendo em vista a posição do Executivo como ator central na produção normativa, alguns autores, como Fabiano Santos (2010)¹¹, apontam que

rias [...] perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável [...] uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.” (BRASIL, 1988).

11 Fabiano Santos é cientista político, professor/pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-UERJ), além de presidente da Associação Brasileira

a cooperação entre Congresso e Poder Executivo não seria negociada, mas forçada, uma vez que, estando todas as decisões mais ou menos controladas pelo Executivo, restaria aos parlamentares uma atuação meramente residual. Apesar disso, não se pode associar a supremacia do Executivo somente ao seu Poder de Agenda, ou seja, a sua capacidade de influenciar nas pautas do Senado e da Câmara. Outros dois fatores de grande relevância seriam o desenho institucional e as maiorias legislativas. Destarte, nem mesmo os fortes poderes institucionais seriam suficientes sem uma maioria legislativa (MONTERO apud BITTENCOURT, 2012), sugerindo que até presidentes fortes precisam negociar coalizões.

Consequentemente, percebe-se que, no sistema político brasileiro, o processo legislativo está dirigido por um número restrito de parlamentares, destaque às lideranças partidárias, em detrimento das comissões permanentes, caracterizadas como “órgãos técnicos que possuem a finalidade de discutir e votar as propostas de lei apresentadas à Câmara [...] sem a necessidade de passarem elas pelo Plenário da Casa.” (C MARA DOS DEPUTADOS, 2017). Tal sistema é reconhecido como Colégio de Líderes. Apesar de ter sido institucionalizado apenas em 1989 no artigo 20 do Regimento Interno, as negociações entre lideranças partidárias sempre estiveram presentes no Parlamento brasileiro. Atualmente, o Colégio de Líderes é o grupo que negocia a agenda parlamentar em cada Casa do Parlamento, sendo composto pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo. Sua atuação tornou-se fundamental para a administração das discussões, uma vez que antecipava e reduzia o tempo necessária para debate das propostas (FIGUEIREDO, 2012).

De acordo com Juliana Figueiredo (2012), “são as prerrogativas conferidas [...] aos líderes de partidos políticos que, preconizando ações coletivas em detrimento das individuais, impedem uma ação singular efetiva dos parlamentares sobre o processo legislativo federal”. Ao mesmo tempo, o Colégio de Líderes atua como um forte instrumento para assegurar a governabilidade do Executivo, uma vez que centraliza as decisões em poucos atores. Tal situação fica evidenciada pela grande relevância que este instrumento ganhou na política brasileira contemporânea, discutindo grande parcela dos pedidos de urgência e elaborando a agenda dos trabalhos legislativos.

Através de um complexo jogo de transações, nas quais o apoio parlamentar é trocado por uma série de concessões importantes a cada legislador, entre elas a discussão preferencial de projetos de lei e até mesmo a compra direta de votos, o Executivo consegue interferir diretamente na dinâmica interna das Casas Legislativas, ditando seu conteúdo, o tempo e o ritmo de trabalho de seus parlamentares. Essa

de Ciência Política (período 2008-2012). É autor de vários livros na área de Ciência Política, o último deles, em parceria com Acir de Almeida, é “Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão” (2011).

característica é o que Santos (1997) chama de patronagem.

Frente ao exposto, é possível dizer que o Congresso se encontra dividido em dois grupos: de um lado, aqueles que demandam autonomia para interferir no processo decisório; de outro, aqueles que concedem apoio sistemático às propostas de reforma emanadas do Executivo. Nesse contexto, avaliar o sucesso presidencial não envolve somente a qualificação das habilidades pessoais do líder, mas a análise de um contexto permeado por barganhas, alianças, dependência e persuasão (DINIZ, 2005). Nas palavras de Richard Neustadt, cientista político norte-americano, “poder presidencial é o poder de persuadir” (NEUSTADT apud DINIZ, 2005, p. 334)

Não obstante, pode-se falar sobre uma clara dependência entre Legislativo e Executivo. O que se percebe é que Presidência e Congresso operam em uma arena legislativa, na qual seu comportamento está baseado em relações estratégicas inclinadas para a cooperação da mesma forma que para o conflito.

Como o Congresso agirá sobre uma determinada proposta apresentada pelo Executivo, em um dado momento ou tema particular, nunca é totalmente previsível. Isso porque as ações presidenciais e as do Congresso são influenciadas por uma diversidade de fatores, institucionais, políticos, econômicos que estabelecem contexto específicos nos quais as decisões são concluídas (DINIZ, 2005, p. 336).

Nesse sentido, outra forma encontrada pelo Executivo para exercer influência direta sobre o Legislativo é barrando votações. Não é raro presidentes se unirem aos parlamentares da base em encontros extrafuncionais para bolar planos de ações que visem barrar propostas da oposição. Tendo em vista essa relação direta, o presidente do Congresso adquire fundamental importância. Eleito pelos membros do Senado e terceiro na linha de sucessão, o presidente representa a posição do Congresso, sendo assim, para que o presidente da República consiga implementar seus projetos é de fundamental importância que ele tenha o Congresso ao seu lado e que mantenha relações amistosas com o seu presidente. (SANTOS, 2010). Tal situação ganhou evidência durante a gestão de Dilma Rousseff quando a petista encontrou forte oposição aos seus projetos, como a renegociação das dívidas dos Estados e municípios com a União, frente a um Senado liderado pelo peemedebista Renan Calheiros e uma Câmara liderada pelo também membro do PMDB, Eduardo Cunha.

A partir dessa exposição, percebe-se a importância das coalizões e de um Congresso pró-Executivo para o sucesso presidencial. Sendo assim, apesar dos amplos poderes do Executivo em matéria legal, o Legislativo ainda exerce forte influência, impondo controle à ação estatal e assegurando espaço para a sua participação no processo decisório. Em momentos de força do Executivo, o Congresso tende a

ser menos preponderante. Todavia, quando ele deixa espaço para outros poderes, como na atual conjuntura, o Legislativo mostra-se muito influente na definição dos andamentos políticos nacionais. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

3.3 POLITIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO

Desde o século XVIII, as funções atribuídas ao poder Judiciário, bem como a sua organização, estão em processo de transformação. Com o fim dos regimes absolutistas e a fundação dos Estados Liberais na Europa e nos Estados Unidos, o Judiciário independizou-se em relação aos demais poderes. No quadro geral da separação de poderes de Montesquieu, a preocupação com a preservação dos direitos individuais, especialmente o de propriedade, elevou o Judiciário à condição de poder político, capaz de se colocar entre o Estado e o cidadão (ARANTES, 2002).

Tal processo de independização foi verificado também no Brasil, acentuado através da proclamação da República em 1889, circunstância na qual instituiu-se o regime federalista democrático. Durante o período colonial e monárquico, o Judiciário não apresentava efetivas condições nem de independência, nem de eficácia. Além de contar com uma estrutura deficiente, sua atuação estava limitada pelo mando do Imperador, cuja liberdade de intervenção no Judiciário ficou institucionalizada na Carta de 1824, criadora do Poder Moderador.

Dessa forma, diz-se que a Constituição de 1891, primeira do período republicano, possibilitou uma reorganização do Judiciário. Além da instauração da dualidade jurídica, expressa pela coexistência de órgãos da Justiça Federal ao lado de órgãos da Justiça Estadual, a esse poder foram atribuídas novas funções. Na cúpula do Poder Judiciário colocou-se o Supremo Tribunal Federal (STF), que, além dos poderes de rever decisões dos tribunais de segunda instância, processar e julgar altas autoridades, passou a ter o poder de declarar a inconstitucionalidade normativa (SADEK, 2010)

Essa mudança instituiu o caráter político e autônomo do Poder Judiciário no Brasil, definindo a sua competência de guardião da justiça perante a ingerência do Legislativo e do Executivo. Todavia, ao longo da história brasileira, a instabilidade política refletiu-se na estrutura, na composição, nas atribuições e, principalmente, na autonomia do Poder Judiciário. A alteração mais marcante ocorreu durante o Regime Militar (1964-1985), momento em que as garantias da magistratura eram débeis, bem como a identidade institucional do Judiciário.

A Constituição de 1967 conferiu tão ampla margem de atribuições ao Executivo que acabou por transformar o Legislativo e o Judiciário em subpoderes, com funções de mera assessoria, ou de organismos complementares à chefia do governo. O Ato Institucional no 5, de 13 de dezembro de 1968, modificou

a Constituição e conferiu ao chefe do Poder Executivo poderes praticamente ilimitados. Tal como sucedera durante o Estado Novo, o presidente da República passou a ter poderes para demitir, remover, aposentar ou colocar em disponibilidade os magistrados (SADEK, 2010, p. 8).

Além da limitação perante a interferência do Executivo, a independência do Judiciário foi tolhida pela ausência de autonomia financeira. Nesse sentido, a Constituição de 1988 representou um marco fundamental para a independência efetiva dos poderes, buscando corrigir os retrocessos causados pela instabilidade política dos anos anteriores. Ao mesmo tempo, houve uma ampla reorganização institucional. O STF passou a ter atribuições predominantemente constitucionais. Logo abaixo na hierarquia, criou-se o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), cuja principal finalidade estava na desobstrução do STF, cabendo a ele responsabilidade sobre a legislação federal e de julgamento de recursos especiais sobre causas decididas pelos tribunais dos estados, dos territórios e do Distrito Federal (SADEK, 2010).

Caracterizando essa ampliação das funções judiciárias, atualmente fala-se em *Judicialização da Política*, ou *Politização do Judiciário*, conceito que busca descrever o fenômeno de transposição de pautas que antes eram de competência exclusiva do Legislativo para o Judiciário. “É portanto um sinal de protagonismo ou expansão do poder judiciário que passa a ser visto, pela importância das novas demandas que tem competência para julgar como o terceiro gigante [...]” (OLIVEIRA, 2014). Nesse sentido, direitos antes garantidos pela ordem parlamentar passam a ser garantidos pela Constituição.

A judicialização da política, foi uma tendência que ganhou força mundialmente, especialmente no pós-Segunda Guerra, com a ascensão do Estado de Bem-Estar Social. Nesse sentido, o fenômeno não está relacionado a uma ambição do Judiciário de se sobrepor aos demais poderes, mas às diversas situações que favoreceram o seu desenvolvimento, destacando-se à: a) constitucionalização da proteção de diversos direitos sociais; b) prevalência de normas constitucionais gerais e abrangentes, que requerem uma interpretação ativa do jurista, o qual deixa de ser apenas a “boca da lei”¹²; c) instituição do controle de constitucionalidade abstrato das leis (BICCA, 2012).

Obviamente esse novo poder adquirido pelo Judiciário não vem livre de preocupações. A desneutralização política da figura do juiz renova debates sobre a observância da divisão dos poderes e o perigo do *ativismo judicial*, da atuação do juiz desvinculada do legislativo através de ações de inconstitucionalidade, interpretações extensivas, uso de analogias, etc. Um exemplo de atuação ativa do judiciário foi a Resolução 175/2013 do Conselho Nacional de Justiça, que permitiu a união estável

12 Expressão fundada por Montesquieu no livro *Espírito das Leis* (1748), significando que o juiz deve ser a mera “boca da lei”, pronunciar aquilo fixado na norma pelo legislador.

entre pessoas do mesmo sexo ao interpretar conforme a Constituição o artigo 1723 do Código Civil, que diz: “É reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família”. Nesse sentido, os tribunais superiores atuaram de forma a interpretar o artigo de maneira que sua disposição estivesse em concordância com a Constituição do país, que proíbe qualquer espécie de discriminação por raça, gênero ou classe social.

Nesse sentido, é comum a percepção de que o ativismo judicial representaria uma atuação livre por parte do judiciário, desnaturalizando a sua natureza original, que estaria submetida aos ditames do Poder Legislativo, uma vez que atuaria realizando o texto legal por ele proposto. Através desta explanação é importante ter em mente a distinção entre ativismo judicial e politização do judiciário. Não se mostra correto defender uma mera atuação mecânica por parte do juiz, pois, estando a atuação do juiz circunscrita à lei, deixar-se-ia de averiguar as particularidades do caso concreto.

Nos países que adotam o modelo de controle de constitucionalidade realizada por supremas cortes ou tribunais constitucionais, o binômio ativismo-autocontenção se faz presente. “O movimento entre as duas posições costuma ser pendular e varia em função do grau de prestígio dos outros dois Poderes” (BARROSO, 2008). Como explica o ministro Celso de Mello

A ocorrência de eventual ativismo judicial exercido pelo STF, especialmente porque, dentre as inúmeras causas que justificam esse comportamento afirmativo do Poder Judiciário, de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito, inclui-se a necessidade de fazer prevalecer a primazia da Constituição da República, muitas vezes transgredida e desrespeitada, como na espécie, por pura e simples omissão dos poderes públicos. Na realidade, o STF, ao suprir omissões inconstitucionais dos órgãos estatais e ao adotar medidas que objetivem restaurar a Constituição violada pela inércia dos Poderes do Estado, nada mais faz senão cumprir sua missão constitucional e demonstrar, com esse gesto, o respeito incondicional que tem pela autoridade da Lei Fundamental da República (MELLO, 2011, p.11).

Portanto, a atuação política por parte do Judiciário estaria ligada a uma ineficiência ou atuação imprudente por parte do Congresso Nacional e por parte do Executivo, o que atentaria contra os direitos sociais, econômicos e culturais (MENDES, 2007). Eventual situação deve ser verificada no caso concreto, devendo estar pautada em elementos fáticos e em uma justificação racional, não condicionada a meros princípios abstratos e genéricos.

Atualmente, o Brasil é o país que mais promulga Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) na América Latina. Tal situação, de acordo com o cientista

político Marcus André Melo (2007), seria um entrave à governabilidade e eficiência sistemática. Muitas vezes reconhecida como a mais extensa Constituição existente, na verdade a Constituição Brasileira segue o padrão de detalhamento da maioria das Constituições latino-americanas, que, nesse sentido, são exemplo de Constituições de Terceira Geração¹³, incorporando extensos direitos sociais e dispositivos sobre o papel do Estado na economia.

Teoricamente, o grau de extensão da Constituição poderia representar uma importante fonte de segurança jurídica e evitar inúmeras reformas. Todavia, o que se percebe é uma alta taxa de emendamento através das já mencionadas PECs, tendência comum aos países que adotam constituições detalhistas.

Tabela 1: Emendas Constitucionais na América Latina

País	Ano de Promulgação	Nº de Emendas	Taxa de Emendamento
Panamá	1972	3	0.03
Nicarágua	1987	3	0.17
Argentina	1994	0	0
República Dominicana	1966	3	0.08
Costa Rica	1947	28	0.48
Peru	1993	7	0.58
Honduras	1982	22	0.91
Guatemala	1985	1	0.03
Bolívia	1995	2	0.2
El Salvador	2000	0	0
Paraguai	1992	0	0
Chile	1980	14	0.56
Uruguai	1967	3	0.08
Equador	1998	0	0
Brasil	1988	54	3.18

13 No estudo da evolução dos direitos fundamentais, costuma-se dividi-los em gerações ou dimensões. A primeira geração seria composta pelas liberdades individuais, os direitos políticos e civis, principalmente a liberdade. Os direitos de segunda geração, por sua vez, caracterizam-se pelo foco nos direitos sociais, culturais, econômicos, coletivos e na igualdade substancial. Os direitos fundamentais de terceira geração também são chamados de direitos transindividuais, que levam em consideração a inserção do ser humano em uma coletividade, destacam-se os direitos relacionados ao meio ambiente, ao desenvolvimento e à paz (ZAMBONE e TEIXEIRA, 2012).

Venezuela	1999	0	0
Colômbia	1991	16	1.14
México	1917	50.6	2.81

Fonte: Melo (2007), elaboração própria.

De acordo com Melo (2007), tal fator está associado à baixa rigidez constitucional apresentada pelas Constituições extensivas, que facilita o emendamento. No Brasil, é necessário um quórum relativamente baixo ($\frac{3}{5}$ ou 60% dos membros do Congresso nas duas Casas), para além disso, não se exige quórum diferenciado para os artigos de maior relevância institucional. O principal efeito dessa hiperconstitucionalização seria justamente a judicialização da atividade legislativa através das ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs). As ADINs têm como finalidade declarar a inconstitucionalidade de totalidade ou parcialidade de determinada lei e participam do que se chama controle concentrado de constitucionalidade, o qual caracteriza-se pela intimação para que o STF pronuncie-se sobre a constitucionalidade dos atos legais. Nesse sentido, caracteriza-se uma maior interferência do judiciário no legislativo, aquele mostrando-se independente para pronunciar-se em relação à produção normativa (MACIEL, 2012).

As ADINs mostram-se como um instrumento disponível para minorias influenciarem as decisões legislativas - Executivo, Ordem dos Advogados, sindicatos, Procurador geral da República, atores minoritários das Casas do Congresso, entre outros¹⁴. Embora esse não venha sendo um mecanismo utilizado de forma a desestabilizar ou desorganizar o sistema legislativo, existem situações específicas em que ele foi empregado com este intuito, uma delas foi a Reforma da Previdência durante o governo Lula, na qual a taxa  o de inativos foi barrada pelo STF (MELO, 2017).

Outro autor que busca destacar a influ  ncia do Judici  rio sobre os demais poderes   Matthew Taylor (2007). Taylor coloca o Judici  rio como mais um ator que pode influenciar a implementa  o de pol  ticas p  blicas, mesmo depois delas serem aprovadas por ampla maioria no Legislativo. Os diversos atores tendem a buscar os locais institucionais mais favor  veis para contesta  o das pol  ticas p  blicas, conceito chamado de *venue-seeking* (busca pelo local/foro) e que pode muito bem ser aplicado ao Judici  rio, cada vez mais acionado em fun  o de sua capacidade para mover a  es

14 O artigo 103 da Constitui  o Federal define quem pode promover a  es de inconstitucionalidade: "Art. 103. Podem propor a a  o direta de inconstitucionalidade e a a  o declarat  ria de constitucionalidade: (I) o Presidente da Rep  blica; (II) a Mesa do Senado Federal; (III) a Mesa da C  mara dos Deputados; (IV) a Mesa de Assembl  ia Legislativa ou da C  mara Legislativa do Distrito Federal; (V) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (VI) o Procurador-Geral da Rep  blica; (VII) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (VIII) partido pol  tico com representa  o no Congresso Nacional; (IX) confedera  o sindical ou entidade de classe de  mbito nacional" (BRASIL, 1988).

de constitucionalidade.

Contrariando a teoria de Vanberg (2001) de que o Judiciário atuaria de maneira mais contida frente aos projetos de grande importância para o Congresso, o Judiciário brasileiro não parece se preocupar em vetar projetos que conquistam ampla maioria nas Casas Parlamentares. Taylor coloca isso como resultado da combinação entre fraqueza do Legislativo e dificuldade da população para cobrar ações de seus representantes. Sendo assim, somente entre 1988 e 2002, o Judiciário invalidou mais de 200 leis federais.

À luz desse papel manifesto e tão recorrente, torna-se claro que o Judiciário precisa ser melhor incorporado às nossas análises do sistema político. De outra maneira, o processo de decisão política será incorretamente compreendido e a importância de atores relevantes para o debate das políticas públicas poderá ser mal-entendido ou até mesmo ignorado. Em particular, os perdedores na negociação entre Executivo e Legislativo – precisamente os grupos mais propensos a utilizar o Judiciário – serão negligenciados ou ignorados em nosso entendimento da negociação e da possibilidade de mudança nas políticas públicas (TAYLOR, 2007, p. 237).

4 ESTUDOS DE CASO

A utilização dos estudos de caso apresentados aqui se justifica dadas as semelhanças dos mesmos com o caso brasileiro em diversas áreas. A Itália, sendo um sistema majoritário e parlamentarista, nos apresenta uma alternativa que foi rejeitada pelo plebiscito brasileiro de 1993 sobre a forma de governo do país. A Argentina compartilha uma história com semelhanças estruturais às brasileiras e possui o sistema político mais parecido com o nosso. A Índia tem como semelhança uma trajetória internacional semelhante à brasileira, sendo membro do IBAS e do BRICS. Tendo um sistema de governo herdado do colonialismo britânico, isto é, liberal e ocidentalizado, o país possui algumas semelhanças com o Brasil, mas é utilizado neste artigo como alternativa estruturalmente diferente da brasileira.

4.1 O SISTEMA ITALIANO

A Itália é uma república e seu sistema de governo é o parlamentarismo, com os três poderes independentes. O Executivo exercido pelo conselho de ministros, liderados pelo Primeiro-Ministro; O Legislativo é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado; o Judiciário é liderado pelo Tribunal Constitucional, composta por quinze membros, que são indicados pelo presidente, pelo Parlamento e Tribunais Supremos ordinários e administrativos (ITALIA, 2012)

A República Italiana foi proclamada em 1946, colocando fim a Monarquia vigente até então. O contexto da época definiu as bases para a Constituição de 1948, assim como para as instituições políticas. O objetivo, naquele período pós-Segunda Guerra Mundial, era evitar qualquer estrutura que possibilitasse a ascensão de um novo líder autoritário. A Constituição da Itália foi criada visando evitar que o poder Executivo tivesse poder de definição quanto a agenda legislativa. Com essa agenda toda concentrada nas duas casas do parlamento, o que se viu nas primeiras décadas da república foram tentativas do governo de impor o seu programa através de decretos de emergência (KREPPEL, 2009; PREDIERI, 1975).

Incluídos na constituição, os decretos de emergência são permitidos em casos de urgência. O congresso possui 60 dias para analisa-lo, caso contrário o decreto perde a validade. De acordo com Kreppel, assim, foi concedida ao governo uma ferramenta de acesso à agenda legislativa. No entanto, a decisão final ainda era do Legislativo, que podia tanto vetar o decreto quanto atrasar a sua votação até o fim da validade do mesmo. Os decretos de emergência foram amplamente utilizados a partir dos anos 1970, mas o abuso dessa ferramenta ficou muito evidente, pois o Executivo era capaz de reeditar decretos e enviá-los novamente ao Legislativo. Isso só teve fim em 1996, quando o Tribunal Constitucional decidiu que as reedições de decretos eram inconstitucionais, e que todo o novo decreto precisaria então de uma justificativa por parte do governo. Era o início de um novo período de contestação Legislativo-Executivo em relação à agenda legislativa (KREPPEL, 2009).

Após o veredito do Tribunal Constitucional, a alternativa para o Executivo encontrava-se também na constituição: os decretos legislativos. Eles poderiam ser impostos pelo governo sem aprovação ou qualquer alteração por parte da legislatura. Porém, eles são delegados ao Executivo pelos legisladores e com uma série de condições, nas quais o legislativo estabelece o objetivo, duração e alcance deste decreto. Isso mostra que o tamanho do poder de definição da agenda legislativa de que o Executivo italiano tem desfrutado é relativamente pequeno, e que mesmo a outra alternativa dos decretos legislativos é incapaz de garantir qualquer sucesso ao governo (ZUCCHINI, 2005).

A Primeira República (1946-1994) foi marcada pela instabilidade política. Apesar da dominação da Democracia Cristã (DC), partido que governou o país por mais de 40 anos, nenhum governo conseguiu concluir o seu mandato. O partido, apesar de dominar o cenário político na maior parte do período, agrupava tanto membros de centro-esquerda quanto de centro-direita, o que ocasionava muitas disputas internas. Assim, houveram constantes rachas dentro do próprio parlamento, o que obrigou muitos governantes da DC a renunciar. Seu principal opositor era o Partido Comunista Italiano (PCI), mas ambos desapareceram ao fim desse período. Vários novos partidos então surgiram, o que acabou perpetuando a instabilidade política na Itália, pois com o surgimento de coalizões partidárias, qualquer ruptura

dentro delas é suficiente para o governo perder a maioria, e consequentemente, o cargo Executivo (KREPEL, 2009).

O sistema judiciário italiano ganhou destaque quanto a sua atuação a partir de 1992, quando a operação *Mani Pulite*, ou “Mãos Limpas”, foi iniciada, com o objetivo de esclarecer escândalos de corrupção no país. De acordo com Ferrarese, o poder político do judiciário em relação ao governo e o parlamento se tornou evidente após o início das investigações da operação que contou com grande apoio da opinião pública, onde muitos políticos tanto do Executivo quanto do Legislativo estavam sob investigação. A operação Mãos Limpas foi responsável por uma grande mudança na política italiana. As investigações atingiram figuras públicas muito importantes, tais como políticos, empresários e advogados. Os dois principais partidos desapareceram e juízes que participaram da operação acabaram se tornando importantes figuras públicas, tendo muitos deles entrado na política (FERRARESE, 2001).

Em várias ocasiões, a efetividade do sistema político italiano é colocada em xeque devido a tamanha inconstância. Desde 1946, o país teve nada menos do que 64 governos, mostrando assim a enorme dificuldade que o Executivo possui em governar frente ao Legislativo. Após o fim da Primeira República, o surgimento de vários partidos acabou prejudicando o Parlamentarismo Italiano, já que o ideal nesse sistema é que existam poucos partidos, para que os governos assim não precisem recorrer a grandes coalizões para obter a maioria parlamentar. Ainda hoje, a Constituição italiana, não dedica muitas palavras ao Executivo no processo de elaboração de leis, o que colabora para a intensificação do seu conflito com o Legislativo (ZUCCHINI, 2005).

4.2 O SISTEMA ARGENTINO

A Argentina é uma república presidencialista. Os três poderes presentes na constituição Argentina são independentes e possuem as seguintes composições: o Executivo é composto pelo presidente e pelo conselho de ministros; o Legislativo é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado; e o Judiciário é encabeçado pela Suprema Corte de Justiça, composta por cinco membros, indicados pelo presidente e aprovados pelo Senado (ARGENTINA, 1994).

Desde a redemocratização de 1983, o poder Executivo argentino contou, na maior parte desse período, com um grande apoio do Legislativo. O Partido Justicialista (PJ) foi o que mais elegeu presidentes, estando no governo cerca de 70% do período que sucedeu o Regime Militar. Além disso, o partido também obteve o maior número de assentos no Congresso desde então, o que facilitou a agenda dos presidentes. Os únicos governantes que perderam a maioria parlamentar nesse

período foram Raúl Alfonsín (1983-89) e Fernando de la Rúa (1999-01), membros da União Cívica Radical (UCR). Ambos deixaram o cargo logo após seus respectivos governos serem fortemente abalados por crises econômicas e políticas, que acabou resultando em perda de apoio do congresso (SABATER, 2011).

Após o retorno da democracia, nota-se que os governantes eleitos nunca precisaram formar grandes coligações para obter a maioria parlamentar, em contraste ao caso brasileiro. Aliás, como afirma Celentano (2014), o presidencialismo de coalizão nunca fez parte da história argentina, principalmente no período pós ditadura militar, já que os presidentes eleitos desde então sempre obtiveram um grande número de assentos aliados no Congresso graças a força do próprio partido, evitando assim a necessidade de alianças multipartidárias para o cumprimento a sua agenda.

A última reforma constitucional argentina, de 1994, instituiu oficialmente o chamado Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU)¹⁵, mecanismo que é muito similar as MPs disponíveis no Brasil. Esse decreto é um tipo de norma que vale como lei, e, como o próprio nome afirma, é acionado em situações de urgência, que requerem uma solução imediata. Isso tudo em contraste ao período normal que o procedimento normal das leis exige, que em casos de urgência torna-se um problema (AVALOS, 2012).

Em uma comparação com o caso brasileiro, Celentano demonstra que, diferentemente das Medidas Provisórias, os DNUs não possuem um período limitado de vigência. Sendo assim, em caso de silêncio legislativo a respeito do decreto, ele é aprovado de maneira tácita (o que não ocorre com as MPs). Isso demonstra que, no caso Argentino, o poder Executivo possui mais poder em comparação ao brasileiro, pois na Argentina o presidente pode contar com o silêncio do Legislativo para aprovar o seu decreto (CELENTANO, 2014).

O Judiciário argentino sempre foi conhecido por estar bastante atrelado ao Poder Executivo, principalmente no período anterior a reforma de 1994. Helmke (2002) afirma que o sistema judicial atua sempre em função do presidente, seja favoravelmente ou contrariamente. Quando não está apoiando o governo, o Judiciário atua estrategicamente contra ele (normalmente ao final dos mandatos), para assim ter a simpatia do próximo governante. Tendo em vista essa situação, duas reformas importantes aconteceram desde a última redemocratização. Em 1994, a reformulação foi uma resposta às nomeações promovidas unilateralmente pelo governo de Carlos Menem (1989-99), que foi acusado de nomear juízes intimamente ligados às suas preferências. A partir de então, a aprovação dos candidatos ao judiciário tornou-se mais rígida, sendo necessário 2/3 de aprovação do Senado (antes ½), além desse consentimento ocorrer em sessão pública (BRINKS, 2005). A outra

¹⁵ Apesar de serem incorporados a Constituição apenas em 1994, os DNUs já eram utilizados como uma ferramenta informal pelo poder Executivo desde 1853 (BONVECCHI e ZELASNIK, 2012).

reforma aconteceu no ano de 2003, e foi promovida pelo então presidente Néstor Kirchner, que alegava uma tentativa de dar mais independência ao poder Judiciário. Após a indicação do presidente, segundo essa mudança, o nome do candidato ao Supremo permanece cerca de 15 dias em um boletim oficial, além de ter seu nome e sua carreira exposto em veículos de comunicação. Feito isso, o presidente decide se continua ou não com esse nome para levar ao Senado (BRINKS, 2005).

Embora a Argentina tenha enfrentado crises econômicas nas últimas três décadas (que acabaram por dividir governos), a relação entre os poderes foi, na maior parte desse período, estável. Os presidentes gozaram de grande apoio do Legislativo, além de possuírem os DNUs, que, na maioria das vezes, não é contestado pelo Congresso. Além disso, em boa parte do período que sucedeu o regime militar, o Executivo obteve um amplo apoio do parlamento, facilitando assim a execução de sua agenda. Já o Judiciário, antes acusado de estar intimamente ligado aos interesses do presidente, tem se mostrado cada vez mais independente. As reformas ocorridas em 1994 e 2003 acabaram diminuindo seu grau de vinculação com o Executivo, dando mais autonomia e poder a justiça argentina (BRINKS, 2005; CELENTANO, 2014).

4.3 O SISTEMA INDIANO

A Índia é uma democracia parlamentarista. A composição dos três poderes se dá pela seguinte forma: o Executivo é formado pelo Primeiro-Ministro e pelo Conselho de Ministros; o Legislativo é bicameral, formado pela Lok Sabha (câmara baixa) e pela Rajyh Sabah (câmara alta); o Poder Judiciário é independente dos demais, chefiado pela Suprema Corte da Índia e composto atualmente por 25 juízes (MEHRA, 2007).

Com um eleitorado superior a 800 milhões de pessoas, a Índia possui a maior democracia do planeta. Após a proclamação da independência, em 1947, a Índia optou pelo modelo de governo parlamentarista. Os indianos pensavam que o sistema parlamentar representativo seria o mais adequado para a nação, tendo em vista as necessidades do país, devido ao seu tamanho, a sua grande diversidade e seus antecedentes históricos. O modelo então foi adotado para que o Executivo respondesse às demandas da legislatura, que é eleita pelo povo (KASHYAP, 2004).

A Índia possui inúmeros partidos políticos, tanto a nível regional quanto a nível nacional. O Partido do Congresso Indiano (INC) e o Partido do Povo Indiano (BJP) são os principais partidos do país e que tem dominado o cenário nacional, sendo que o primeiro esteve no governo em mais de 75% do período pós independência, enquanto que o segundo está no poder desde 2014.

A estabilidade da democracia indiana é bastante notável. Desde a sua

independência da Inglaterra, o único período não democrático do país foi entre 1975 e 1977, durante os 21 meses da chamada “Emergência”¹⁶. No mandato de Jawaharlal Nehru (1947-1964), as relações entre o Executivo e o parlamento foram de muita contribuição de ambas as partes, pois o Primeiro-Ministro tinha um grande respeito por parte da legislatura. Essa relação mútua não foi vista nos governos seguintes, onde o poder Executivo acabou ignorando o parlamento. Entretanto, essa relação menos estreita entre os poderes não foram relações antagônicas, o que acabou preservando a democracia no país na maior parte do período (KASHYAP, 2004).

O Poder Judiciário na Índia é independente. Ele é encabeçado pela Suprema Corte, criada em 1950, que é o órgão responsável por interpretar e cumprir a Constituição indiana. Atualmente ela conta com 25 juizes, que são nomeados por um colegiado, que é composto pelo presidente da Corte Suprema da Índia e pelos quatro juizes seguintes em ordem de antiguidade no Tribunal (INDIA, 2015).

A atuação política do Judiciário sempre foi significativa. Como mostra Mehta (2007), durante os primeiros 17 anos de existência do Tribunal, o mesmo foi responsável por derrubar 128 leis. Já nas décadas de 1960 e 1970, ele também foi encarregado por “derrubar tábuas da agenda de desenvolvimento de Indira Gandhi, incluindo seu esquema de nacionalização de bancos” (MEHTA, 2007, p. 73). O Supremo Tribunal, como visto nos exemplos acima, acabou se colocando como árbitro final da Constituição. Em muitos casos, quanto a interpretação da mesma, o Judiciário acaba se tornando um concorrente do Legislativo. Esse ativismo judicial é justificado pelo próprio poder que foi lhe dado na constituinte, onde a atuação do Judiciário baseia-se em preservar as instituições e os valores democráticos (MEHTA, 2007).

5 CONCLUSÃO

As dimensões continentais do Brasil somadas às diferenças políticas regionais forjaram um sistema político com um Executivo forte e centralizado ao mesmo tempo que é vulnerável e sofre ingerência de outros poderes. A hipótese que Sérgio Abranches traz em seu livro, na qual o país possui um poder moderador para estabilizar o conflito entre os poderes, foi adotada no presente trabalho para demonstrar a assimetria que os poderes constitucionais e oficialmente estabelecidos no país possuem.

O Brasil possui um presidente que detém mecanismos importantes de ingerência e controle sobre a agenda legislativa, dentre os quais se mencionam as Medidas Provisórias e os regimes de urgência. Contudo, dado o sistema eleitoral

¹⁶ Período que data de Junho de 1975 a Março de 1977, quando a Primeira-Ministra Indira Gandhi declarou estado de emergência em todo país.

tendente à fragmentação partidária, o presidente brasileiro é incapaz de formar um governo coeso sem a necessidade de coligações partidárias, estas fragmentando o poder do Executivo entre os partidos da base aliada. O legislativo é operacionalizado na maior parte do tempo pelo colégio de líderes, o que confere alto grau de coesão partidária¹⁷ e grande poder aos líderes partidários dentro do Congresso. O congresso acaba tendo menor poder formal de influência sobre o governo, dados os mecanismos institucionais do Executivo, mas conserva característica importante da saúde política e da coesão da coligação governamental.

O Judiciário tem ganhado grande importância no cenário político no pós-constituição de 1988, principalmente nos anos recentes. A crescente judicialização de políticas públicas, como já exposto neste trabalho, confere ao judiciário um poder de árbitro no cenário político, pendendo normalmente ao lado que contextualmente encontra-se fortalecido, em geral o Executivo (MENDES, 2007).

O Brasil guarda similaridades importantes com a Argentina, país vizinho e com trajetória de desenvolvimento semelhante. A baixa fragmentação partidária na Argentina garante maior estabilidade institucional ao país, que possui mecanismos de controle de agenda legislativa parecidos com os brasileiros, centralizando o poder no poder executivo, ainda que em menor grau. Já a Itália, com um sistema parlamentarista com voto proporcional, possui problemas de formação das coalizões governamentais, similar ao brasileiro, o que tornou a manutenção de gabinetes instável. A diferença italiana se dá pelo modelo de governo, parlamentarista, que torna a substituição de gabinetes e a paralisia governamental menos traumáticas que o Brasil.

A Índia é um caso à parte dentre os estudos de caso escolhidos neste trabalho. Seu peso simbólico, como maior país com eleições no padrão ocidental-liberal e membro dos BRICS importa à presente análise, mas a comparação com um modelo tão diferente também se mostra útil. O parlamentarismo indiano não é similar ao italiano. Na medida em que confere poder de centralização decisória nas mãos do Primeiro-Ministro, o modelo indiano se assemelha ao Brasil, também possuindo forte presença do judiciário quanto à judicialização de políticas públicas. Apesar de institucionalmente diferente, a Índia guarda diversas semelhanças operacionais com o Brasil.

O modelo brasileiro possui defeitos e virtudes, garantindo coesão nacional, mas também vulnerabilidade institucional. Compreender a posição internacional do Brasil, suas semelhanças institucionais com outros atores do sistema internacional e realizar um debate qualitativo de que modelo político-institucional melhor representa e potencializa a grandeza brasileira é de suma importância para a evolução

17 A coesão partidária aqui referida é mensurada pelo coeficiente de disciplina partidária, que é calculado pelo número de votos no partido que não seguem a indicação da liderança partidária (AMORIM NETO, 2016)

do nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio et al. **The Puzzle of Party Discipline in Brazil**. Latin American Politics And Society, Miami, v. 44, n. 1, p.127-138, 2002. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/3177113>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3177113?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 27 fev. 2018.

ARANTES, Rogerio Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lucia, **ARGENTINA. CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA: TEXTO OFICIAL DE 1853 CON LAS REFORMAS DE 1860, 1866, 1898, 1957 Y 1994 ORDENADO POR LEY 24.430**. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1995. Disponível em: <https://www.casarosada.gov.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em: 14 nov 2017.

ÁVALOS, Eduardo. Los Decretos de Necesidad y Urgencia en Argentina: Desde 1853 Hasta Nuestros Días. **Revista de la Facultad**. Vol 3, n. 2 2012..

BICCA, Carolina S. Judicialização da Política e Ativismo Judicial. **Revista de Direito Brasileira**. v.2 n. 2. 2012. Disponível em: www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/75/74. Acesso em 02 out 2017.

BITTENCOURT, Fernando M. R., **Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: um Quadro de Referência para Estudos de Controle e Orçamento. Senado Federal**. 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>. Acesso em 03 out 2017.

BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier. El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo. Em: MUSTAPIC, Ana María; BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier. **Los Legisladores en el Congreso Argentino. Instituto Torcuato Di Tella**, Buenos Aires, p. 139-170. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 out 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. In: **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2001

BRINKS, Daniel. Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: The Beginning of a New Millennium?. **Texas International Law Journal**, v. 40, n. 3, p. 595- 622. Abr., 2005

C MARA DOS DEPUTADOS. **O Papel das Comissões**. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>. Acesso em 14 out 2017.

CELENTANO, Deborah Cancelli Pinheiro. **Engenharia Institucional e Relações entre Poderes no Brasil e na Argentina**. Dissertação (Dissertação em Ciência Política) Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

CINTRA, Antonio O. (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3a ed. Rio de Janeiro; São Paulo: F Jonrad Adenauer; Editora UNESP, 2015, pp 29-68.

CODATO, Adriano. **Os mecanismos institucionais da ditadura de 1937: uma análise das contradições do regime de Interventorias Federais nos estados**. História, São Paulo, v. 32, n. 2, p.189-208, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-90742013000200010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742013000200010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 21 out. 2017.

CPDOC. **Anos de Incerteza (1930 - 1937): Plano Cohen**. 2017. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/GolpeEstadoNovo/PlanoCohen>>. Acesso em: 30 out. 2017.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. **Revista de Ciências Sociais**. v. 48 n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a04v48n2.pdf>. Acesso em 14 out 2017.

FÁVERO, Adriana C., BERTOLI, Vagner. **As Medidas Provisórias no Sistema Tripartite Brasileiro**. 2014. Disponível em: http://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/medidas_provisorias.pdf. Acesso em 14 out 2017.

FERRARESE, Maria Rosaria. Penal Judiciary and Politics in Italy. **Global Jurist**. Vol 1, n.2 2001.

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira**. Belo Horizonte: Ufmg, 2007.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. **O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução**. E-Legis. n. 8, p. 6-33, 1º semestre de 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9572>.

HELMKE, Gretchen. The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Dictatorship and Democracy. **American Political Science Review**. v. 96, n. 2. 2002.

ÍNDIA. Constituição (1950). **THE CONSTITUTION OF INDIA**. New Delhi: JAINCO ART INDIA, 2015. Disponível em: <<http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4March2016.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

ITALIA. Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. ROMA: [s.n.], 2012. Disponível em: <<http://https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

KASHYAP, Subhash C. Executive-Legislature Interface in Indian Polity. **The Journal of Legislative Studies**, Vol.10, No.2/3, pp.278-294

LIMA, Eduardo Martins de, VIANA, Priscila Ramos Netto. As Relações entre Executivo e o Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro: Considerações sobre a Emenda Constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2. N. 2, 2016. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/download/1368/pdf>. Acesso em 12 out 2017.

LINDQUIST, Stefanie, CROSS, Frank B. Judging the Judges, **Duke Law Journal**. v. 58. 2009 Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol58/iss7/6>. Acesso em 4 out 2017.

MACIEL, Larissa Barreto. A Judicialização da Política e o Papel do STF no Estado Democrático de Direito. **Revista da AJURIS**, v. 39 n. 126, 2012, p. 113-132. Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/779>. Acesso em 19 fev 2018.

MEHRA, Ajay K. **O Sistema político partidário da Índia. In: Partidos políticos: quatro continentes**. Cadernos Adenauer VIII (2007), nº 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer

MEHTA, Pratap Bhanu, The Rise of Judicial Sovereignty. **Journal of Democracy**. Vol. 18, n.2 2007

MELO, Marcus A. (2007), “Hiperconstitucionalização e Qualidade da Democracia: Mito e Realidade”, in C. R. Melo e M. S. Alcântara (orgs.), **A Democracia Brasileira. Balanços e Perspectivas para o Século 21**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, pp. 237-265.

MELLO, Celso de. **Discurso proferido na solenidade de posse do ministro Gilmar Mendes na presidência da Suprema Corte do Brasil. Supremo Tribunal Federal**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoCMposseGM.pdf>. Acesso em 22 abr 2018.

NEUSTADT, Richard. **Presidential Power**. New York: Macmillan Publishing Company. 1960

OLIVEIRA, Vitor C. **Judicialização da Política, Politização da Justiça e Ativismo Judicial: Elementos Políticos-Estruturais e Sociológicos para uma Análise do Campo Jurídico Brasileiro**. Diké, Aracaju, v. 3 n. 1. 2014. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/dike/article/view/2870>. Acesso em 10 out 2017.

PREDIERI, Alberto. **Il Parlamento nel Sistema Politico Italiano**, Milan: Edizione di Comunità. 1975

SADEK, MT., org. **O judiciário em debate**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. 119 p. ISBN: 978-85-7982-034-2. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/82r9t/pdf/sadek-9788579820342.pdf>. Acesso em 2 out 2010.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p., 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007. Acesso em 14 out 2017.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-omega, 1983.

STF, **ADI 4.277/DF, Pleno, j. 05.05.2011, rel. Min. Ayres Britto**, DJ 14.10.2011. Disponível

em: [http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635]. Acesso em 02 out 2017..

STF, **MC no MS 26.915/DF, j. 08.10.2007, rel. Min. Gilmar Mendes**, DJ 16.10.2007. Disponível em: <https://goo.gl/3WYQj7>. Acesso em 02 out 2017.

TAAGEPERA, R.; LAAKSO, M.. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, , v. 12, n. 1, p.3-27, 1979.

TAYLOR, Matthew W. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: **Dados**, v. 50 n. 2, 2007, p. 229-257. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200001. Acesso em 27 out 2017.

ZAMBONE, Alessandra Maria Sabatine, TEIXEIRA, Maria Cristina. Os Direitos Fundamentais nas Constituições Brasileiras. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 9, n. 9, p. 51-69. 2012. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/download/3542/3199>. Acesso em 18 fev 2018.

ZUCCHINI, Francesco. **The Legislative Agenda Setting Power in a Changing Parliamentary Democracy: The Italian Puzzle**. 2005

ABSTRACT

The present article seeks to discuss the institutional structure of political powers in Brazil in a comparative approach. The objective is to present a realist vision of the process and political structure in Brazil, contrasting with realities that are far away but reserve similarities and lessons for our own development. First, there is a short discussion about the origins and present importance of the theory of tripartite division of powers, indexed to Montesquieu. Following, there is a historical narrative about the construction of the political powers in Brazil, the current political structure and institutional of the three powers and its conflicts and mutual interference. At least, its promoted a dialogue between national political structures compared with the models from India, Argentina and Italy, chosen due institutional and simbolical similarities, but also by the illustrative potential of possible models for our country to discuss deeply.

KEY-WORDS: Three Powers; Comparative Analysis; Brazil; Italy; Argentina; India