

Coneção

P O L Í T I C A

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

10

ANO VI - V. 6 - N. 01
TERESINA-PI, JAN./JUN. 2017

ISSN 2317-3254



Relações Internacionais

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

Ano - 6

2017

Relações Internacionais



EDUFPI

Teresina- Piauí

Conexão Política - v. 6, n. 1 - jan./jun. 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-graduação

Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha

Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga - Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mails: cienciapolitica@ufpi.edu.br

revistaconexaopolitica@ufpi.edu.br

Fone: (86) 3237-1692

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Serviço de Processamento Técnico

Conexão Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. — v. 6, n. 1 (jan./jun., 2017) — . — Dados eletrônicos. — Teresina: UFPI, 2017— . — 194p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <http://www.revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica>

Semestral.

ISSN: 2317-3254.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí-UFPI.
II. Título: Conexão Política

CDD: 320

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
da Universidade Federal do Piauí



EDUFPI
Teresina- Piauí
Conexão Política - v. 6, n. 1 - jan./jun. 2017

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Ana Paula Mauriel – Universidade Federal Fluminense (UFF – Brasil)
Arleth Borges – Universidade Federal do Maranhão (UFMA – Brasil)
Ana Paula Tostes – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ – Brasil)
Cleber de Deus – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Cristina Buarque de Holanda – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Flávio Resende – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gabriela Tarouco – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gilmar Antônio Bedin – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – Brasil)
Héctor Luis Saint-Pierre – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Franca – Brasil)
Jairo Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Luis Gustavo Grohmann – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Brasil)
Marcia Soares – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – Brasil)
Mathew D. McCubbins – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Monique Menezes – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Odete Maria de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)
Raimundo Batista dos Santos Junior – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Scott Desposato – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Taeko Hiroi – University of Texas – At El Paso (Estados Unidos)
Valeriano Mendes Ferreira Costa – Universidade Federal de Campinas (UNICAMP – Brasil)

CAPA

Sammy Lima, com interferências sobre a obra “Mar Revolto”, do artista plástico Beto Cavalcante. Nanquim s/papel, 21cm x 29,7, 2007.

TRADUÇÃO E REVISÃO PARA LÍNGUA ESTRANGEIRA

Denise Mendes Pinheiro, Cícero Rodrigues dos Santos e Marina Cabello Moscetta

REVISÃO

José Pereira de Andrade Filho e Ilza Cardoso

EDITORAÇÃO

José Anchiêta do Nascimento Lima

FOTO

Washington Gabriel

Sumário

Apresentação

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas & Raimundo Batista dos Santos Junior 7

(Desvendando) A Dinâmica do Ajuste Inferencial nas Relações Internacionais (2000-2017)

Flávio da Cunha Rezende 11

Vantagens e Desafios do QCA para as Relações Internacionais

Cinthia Regina Campos 55

Política Externa e Partidos Políticos no Equador em Três Tempos: Redemocratização, Crise E Realinhamento

André Luiz Coelho & Vinicius Santos 71

Tráfico Internacional de Mulheres na Fronteira Brasil-Paraguai: uma Análise de Caso

Amanda Gabrielli Da Silva Coutinho & Márcio Augusto Scherma 95

O Atlântico que nos Une e nos Separa: Cinco Décadas De Relações Luso-Afro-Brasileiras (1960-2010) – Um Breve Balanço

Adriano de Freixo 113

Insatisfação com a Democracia na América Latina, 2001-2015

Rodrigo Lins 127

De Mal a Pior: Como a Reação Internacional à Crise Centroafricana Aprofundou-a

Pedro Henrique L. do Nascimento 143

A Resposta Brasileira à Crise Humanitária Haitiana: o que Pensam o Governo e os Jornais

Leandro Almeida Lima 161

Resenhas 177

NALINI, José Renato (Org.). *Magistratura e ética: perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2013. 157 p.

Juliane Sant'Ana Bento 179

SUAREZ-VILLA, Luis. *Corporate power: oligopolies and the crisis of the State*. Albany: State University of New York Press, 2015.

Cícero Rodrigues dos Santos

187

APRESENTAÇÃO

O dossiê que apresentamos para esta edição da Revista Conexão Política (Revista do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPI) trata de Relações Internacionais. Inicialmente, o dossiê se focaria, exclusivamente, em cooperações internacionais, mas a editoria da Revista compreendeu que um tema mais amplo poderia trazer contribuições mais plurais, conectando diversos subtemas que perpassam a grande área das Relações Internacionais, bem como poderia ter contribuições metodológicas, fundamentais para a área. Assim, o dossiê que a Conexão Política apresenta é relevante por abordar questões teóricas e metodológicas, prezando pela pluralidade típica da área e que tem sido bem representada na revista.

O artigo que abre o dossiê, intitulado “(Desvendando) A dinâmica do ajuste inferencial nas Relações Internacionais (2000-2017)”, foi escrito pelo professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), **Flávio da Cunha Rezende**, conhecido pela relevante produção na área de metodologia. Nesse artigo, o autor realizou uma análise de ajuste inferencial a partir de dados cientométricos e de análise de conteúdo. Para tanto, utilizou uma base de dados composta por 2.838 artigos e um banco de dados de 60.457 referências citadas para a Análise Cientométrica, além de 1.907 artigos para Análise de Conteúdo no período de 2000-2017. Os dados analisados sugerem que a área de Relações Internacionais tem aumentado sua demanda por causação, inferência, construção de modelos formais e quantificação. Conforme o autor, a busca por inferências causais tem levado à elaboração de pesquisas com diferentes desenhos de pesquisa na área.

Ainda dentro das contribuições de ordem metodológica, o segundo artigo do dossiê, escrito pela professora da UNILAB **Cinthia Regina Campos**, intitulado “Vantagens e desafios do QCA para as Relações Internacionais”, demonstra como a técnica de análise *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) pode ser utilizada como forma de analisar questões de pesquisa da área de Relações Internacionais, pois permite dar conta da complexidade causal, principalmente pelo fato de o método permitir as particularidades do contexto histórico, fundamentais para compreender os fenômenos internacionais.

O terceiro artigo do dossiê, intitulado “Política Externa e partidos políticos no Equador em três tempos: redemocratização, crise e realinhamento” e escrito pelo professor **André Luiz Coelho** (UNIRIO) e por **Vinicius Santos** (UNIRIO), compara as distintas fases do desenvolvimento dos partidos políticos no Equador. Para tanto, os autores analisam o processo de configuração do sistema partidário equatoriano, demonstrando que as dificuldades de institucionalização desse limitam a capacidade dos partidos políticos de influenciarem na condução

da política externa do país. Com a vitória de Rafael Correa em 2006, houve um processo de estabilização e de “nacionalização dos partidos”, tendo como destaque a ascensão da Aliança País, liderada por Correa. Como destacam os autores, esse momento parece abrir uma “janela de oportunidade” para a participação dos partidos políticos na política externa equatoriana.

O quarto artigo é intitulado “Tráfico internacional de mulheres na fronteira Brasil-Paraguai: uma análise de caso”, escrito por **Amanda Gabrielli da Silva Coutinho** e pelo professor **Márcio Augusto Scherma**, ambos da Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD), e tem como objetivo analisar o tráfico internacional de mulheres, com foco na região de fronteira do estado do Mato Grosso do Sul com o Paraguai. Para tanto, os autores perceberam que a ausência de políticas específicas para essa região dificulta a caracterização do crime e o atendimento às vítimas e criminalização dos envolvidos. Em grande parte, isso se deve à dificuldade de cooperação entre os países para que sejam criados mecanismos para o enfrentamento conjunto e adequado para essa questão.

O quinto artigo, “O Atlântico que nos une e nos separa: cinco décadas de relações luso-afro-brasileiras (1960-2010) – um breve balanço”, escrito pelo professor **Adriano de Freixo** (UFF), faz uma trajetória das relações luso-afro-brasileiras, com foco nas mudanças das relações entre os países, principalmente com as lutas pela independência dos países da África portuguesa, bem como das mudanças políticas ocorridas em Portugal e no Brasil ao longo do século XX e início do século XXI.

O sexto artigo do dossiê tem como título “Insatisfação com a democracia na América Latina, 2001-2015” e é de autoria de **Rodrigo Lins**, doutorando em Ciência Política (UFPE). O artigo traça os determinantes da insatisfação latino-americana com o regime democrático, trazendo variáveis individuais para a análise. Os achados do artigo apontam que as condições econômicas são determinantes na taxa de insatisfação com a democracia. Os cidadãos dos países da América Latina tendem a ser mais satisfeitos com a democracia na medida em que avaliam positivamente a situação econômica do país. Além disso, o autor destaca o grande achado do artigo: a insatisfação com o regime aumenta à proporção que a democracia envelhece, ou seja, os cidadãos são mais críticos em relação à democracia quando esta possui mais lastro, quando é mais consolidada. Logo, as democracias tornam os cidadãos mais críticos em relação ao próprio regime.

O sétimo artigo, intitulado “De mal a pior: como a reação internacional à crise centro-africana aprofundou-a”, de autoria de **Pedro Henrique do Nascimento**, discorre sobre as possíveis consequências da participação do Brasil na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-africana (Minusca). A pergunta a ser respondida pelo artigo é: em que medida as forças brasileiras podem contribuir para a paz na região? Para responder o questionamento, o artigo realiza um histórico da Guerra Civil até o Golpe de Estado na República Centro-africana em 2013.

Em consonância com o tema anterior, o oitavo e último artigo do dossiê, “A resposta brasileira à crise humanitária haitiana: o que pensam o governo e os jornais”, escrito por **Leandro Almeida Lima** (USP), analisa como a atuação do Brasil no Haiti é tratada pelos

editoriais dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo e nos discursos oficiais dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Assim, o artigo se foca em como dois atores-chave (a imprensa e a presidência) trataram o tema, fundamental para entender as contradições e as distintas percepções dessa importante missão de paz com participação do Brasil.

Este número da Revista Conexão Política ainda conta com duas resenhas. A primeira, da autora **Juliane Sant’Ana Bento** (UFRGS), sobre o livro “Magistratura e Ética: perspectivas”, de José Renato Nalini, publicado em 2013 pela editora Contexto. O tema, além de relacionar Ciência Política e Direito, é relevante, sobretudo, diante do processo de expansão do Poder Judiciário na política. E, por fim, a outra resenha publicada nesta edição tem autoria de **Cícero Rodrigues dos Santos** e trata da obra “Corporate power: oligopolies and the crisis of the State”, de Luis Suarez-Villa, publicada pela editora da *State University of New York*, em 2015. Esse é o livro mais recente de Suarez-Villa e trata da influência, cada vez mais relevante, das corporações oligopolistas nas sociedades contemporâneas.

Boa leitura a todos e todas!

Teresina, junho de 2017.

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política - UFPI

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior
Editor-chefe da Revista Conexão Política

(DESVENDANDO) A DINÂMICA DO AJUSTE INFERENCIAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS (2000-2017)*

THE DYNAMICS OF INFERENTIAL ADJUSTMENT IN THE INTERNATIONAL RELATIONS (2000-2017)

Flávio da Cunha Rezende[†]

Resumo: Este artigo busca compreender a dinâmica do ajuste inferencial ocorrido na área de Relações Internacionais ao longo das duas últimas décadas. A análise empírica oferece evidências que suportam o argumento do ajuste inferencial no qual verifica uma maior adequação à conexão entre desenhos de pesquisa e qualidade inferencial, de forma similar ao que vem se configurando de forma mais geral na Ciência Política (REZENDE, 2017). Esse ajuste termina por configurar uma condição característica na produção do conhecimento de *Pluralismo Inferencial* (REZENDE, 2016), na qual coexistem múltiplas lógicas de causação para a produção de inferências válidas. Para testar esse argumento é oferecido um desenho de pesquisa mobilizando análise cientométrica e análise de conteúdo numa população composta por artigos publicados em seis periódicos de alto fator de impacto no campo das Relações Internacionais no período 2000-2017.

Palavras-chave: Ciência Política. Desenhos de Pesquisa. Metodologia. Causação. Inferência Causal.

Abstract: This paper attempts to understand the dynamics of the inferential adjustment in the field of International Relations in Political Science in the two last decades. The analysis provides evidence supporting the argument that the scientific production in this field has been adjusting to the rules of inference that has been driving the scientific production in Political Science (Rezende, 2017). This adjustment brings about a characteristic condition called *Inferential Pluralism* in which coexist multiple logics of causation to produce valid inferences. In order to test this argument, it is offered an original empirical design mobilizing scientometric and content analysis in articles published in six high impact journals in period 2000-2017.

Keywords: Political Science. Research Design. Methodology. Causation. Causal Inference.

* Artigo especialmente produzido para este Dossiê, e segue, em linhas gerais, a lógica de argumentação de Rezende (2017). Os dados originais produzidos e mobilizados foram gerados no contexto do Projeto de Produtividade de Pesquisa sobre *Desenhos de Pesquisa e Pluralismo Inferencial na Ciência Política* no CNPQ e no Departamento de Ciência Política da UFPE. O autor agradece a Manoel Santos (UFMG), Caio Rios (UFPE) e Tales Araújo (UFPE) pela inestimável ajuda na produção, organização e sistematização das análises empreendidas. Erros, omissões e imprecisões são de minha inteira responsabilidade.

† Ph.D Cornell University, EUA. Professor Associado II do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE e Pesquisador de Produtividade em Pesquisa do CNPQ. Coordenador do Grupo Epistemologia e Método Comparado na Ciência Política, UFPE/CNPQ.

1 Introdução

Em um conhecido artigo sobre a produção do conhecimento nos estudos legais nos EUA no período 1990-2000, King e Epstein (2002), em sintonia com o estudo seminal *Designing Social Inquiry* (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), introduzem uma preocupação relevante para a compreensão da qualidade do conhecimento produzido pelas Ciências Sociais: “em que medida um dado campo do conhecimento estaria se movendo na direção das regras de inferência e produzindo conhecimento causal crível?”.

Esse problema, conhecido aqui como “ajuste inferencial”, tem sido alvo de intensa preocupação nos debates metodológicos contemporâneos em disciplinas como a Economia e a Ciência Política sobre a conexão entre desenhos de pesquisa e qualidade inferencial, pavimentando uma nova reflexividade sobre as bases para a revolução de credibilidade.

A Ciência Política tem sido uma disciplina profundamente afetada pelo ajuste inferencial, em que uma substancial infusão de novos horizontes metodológicos vem transformando a produção do conhecimento inferencial e ampliação do rigor nos desenhos de pesquisa (BRADY, 2008; KEELE, 2015; KING; KEOHANE; VERBA, 2004).¹

A mobilização massiva de desenhos experimentais² (McDERMOTT, 2002; DRUCKMAN; GREEN; LUPIA, 2006; MORTON; WILLIAMS, 2010) e quase-experimentais (nas suas diversas variantes) (ANGRIST; PISCHKE, 2009; PRZEWORSKI, 2007; STOKES, 2014) para estimação de efeitos causais, bem como para compreender como as causas produzem efeitos a partir de modelos configuracionais ou de estudos *small-n* (APSA, 2014; BEACH; PEDERSEN, 2013; GERRING, 2004; MAHONEY, 2010), tem expandido as fronteiras para a transformação da cientificidade disciplinar.

Na Ciência Política, como afirmam Brady (2008), Brady e Collier (2004), Goertz e Mahoney (2012) e, mais recentemente, Rezende (2016, 2017), a geração de inferências causais pode ser atingida por outras estratégias de identificação e não apenas pela estimação de efeitos causais. Essas estratégias representam um *Pluralismo Inferencial* que apresenta respostas plausíveis para lidar com o conhecido “problema fundamental da inferência causal”.³

A análise comparativa da produção em periódicos de alto fator de impacto na Ciência Política no período 2000-2015 produzida por Rezende (2016, 2017) mostra que a produção acadêmica vem intensificando um complexo processo de ajuste às regras de inferência movendo a disciplina para novos padrões de cientificidade. Esse complexo processo foi denominado originalmente por Rezende (2016) de Ajuste Inferencial na Ciência Política pós-KKV. Nele se observa, por diferentes mecanismos, uma crescente preocupação com a geração de inferências

¹ Keele (2015) conceitua as estratégias de identificação como desenhos de pesquisa.

² O *Teorema da Ilusão Observacional*, proposto por Gerber, Green e Kaplan (2004), argumenta que inferências causais de qualidade podem apenas ser produzidas a partir de desenhos de pesquisa experimentais, centrados nos modelos de resultados potenciais. Stokes (2014) oferece uma crítica concisa sobre o *Teorema da Ilusão Observacional* e uma argumentação plausível sobre as potencialidades e validade dos desenhos observacionais.

³ Esse problema representa uma das questões fundamentais da ciência empírica moderna e se traduz da seguinte forma: “não é possível observar, em simultâneo, uma dada unidade de análise na condição de tratamento e de controle”. Isso implica que não é possível gerar inferências causais válidas sem recorrência a bons contrafactuais e com estratégias de identificação (desenhos de pesquisa) que emulem os experimentos (ANGRIST; PRISCKHE, 2009; KEELE, 2005) quando a randomização não for possível, adequada.

causais com uso mais intensivo de métodos e modelos (CLARKE; PRIMO, 2012; MORTON, 1999), maior formalização e mais intensa preocupação com as diversas lógicas de causação e integração entre métodos quantitativos e qualitativos (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Para o caso das Relações Internacionais, campo relevante da Ciência Política, pouco se conhece sobre a intensidade e as características desse processo. Pode-se afirmar, lastreado nas análises exploratórias realizadas por Sprinz e Wolinsky-Nahmias (2004)⁴ sobre a diversidade metodológica no campo disciplinar do campo das Relações Internacionais, ter havido uma substantiva transformação na produção, marcada pela intensificação do uso de modelos formais, análise estatística, ocorridos simultaneamente à utilização de estudos de caso e a partir de desenhos de pesquisa mais elaborados. Apesar desse “sintoma” de movimentação na direção da formalização, quantificação e maior rigor nos desenhos de pesquisa, pouco se sabe sobre o que ocorreu e como ocorreu as relações internacionais nas décadas recentes em que o ajuste inferencial tem se intensificado.

A questão fundamental que este artigo tenta responder se volta para a seguinte indagação: “*Em que medida a produção de alto fator de impacto em periódicos de Relações Internacionais se sintoniza com as tendências mais gerais de ajuste inferencial da Ciência Política?*”.

Esta questão se torna relevante à medida que será possível conhecer o “*papel do método, dos modelos, da formalização e dos desenhos de pesquisa*” para a produção do conhecimento na Relações Internacionais nas últimas décadas. O caso da RI se mostra relevante, dado que o campo do conhecimento supostamente seria comparativamente – em relação a outros campos no interior da Ciência Política e de outras disciplinas – menos orientado por tais problemas metodológicos. Este conhecimento é de fundamental importância, pois estas percepções de que as metodologias e a questão inferencial inexistentes são amplificadas especialmente no Brasil. Em termos mais amplos, este esforço analítico também tenta contribuir com uma importante lacuna a partir de uma base empírica ampla, como a mobilizada neste artigo.

O artigo também contribui para o conhecimento à medida que oferece uma metodologia original em dois estágios, desenvolvida e adaptada por Rezende (2016, 2017) para análise do ajuste inferencial a partir de dados cientométricos e de análise de conteúdo. Também contempla uma contribuição a partir da amostra consideravelmente larga que ele mobiliza: base de dados composta por 2.838 (dois mil, oitocentos e trinta e oito) artigos e um banco de dados de 60.457 (sessenta mil, quatrocentos e cinquenta e sete) referências citadas para a Análise Cientométrica, além de 1.907 (mil novecentos e sete) artigos para Análise de Conteúdo no período de 2000-2017 (cf. Seção Metodologia), numa amostra composta de seis importantes periódicos no campo das Relações Internacionais: *British Journal of Politics and International Relations* (BJPIR); *European Journal of International Relations* (EJIR); *International Organization* (IO); *International Security* (IS); *International Studies Quarterly* (ISQ); e *World Politics* (WPOL).

⁴ A estratégia de análise desses autores não tem como foco o ajuste inferencial e busca compreender a diversidade metodológica na produção do conhecimento nas relações internacionais e eles realizam uma análise censitária de todos os artigos publicados nos periódicos entre 1975-2000: *American Political Science Review*, *International Organization*, *International Security*, *International Studies Quarterly*, *The Journal of Conflict Resolution* e *World Politics*. No nosso desenho de pesquisa, como explicaremos adiante, focalizaremos exclusivamente em periódicos de Relações Internacionais.

O artigo se organiza da seguinte forma: na seção seguinte são apresentados o conceito de ajuste inferencial, a caracterização do *pluralismo inferencial* e sua mensuração a partir de dados de contagem a partir de dados textuais; na parte seguinte é apresentada a metodologia para a análise dos dados e como será auferido o ajuste inferencial; na seção seguinte se apresenta um padrão das tendências gerais do ajuste inferencial, bem como uma análise da variação do ajuste entre os seis periódicos estudados. Por fim, o artigo tece considerações finais sobre a análise e suas implicações para o debate e sugere reflexões e agendas futuras de pesquisas similares.

2 O ajuste inferencial: pluralismos e *pluralismo inferencial*

Transformações nos padrões de cientificidade na Ciência Política⁵ no século XX se constituem uma realidade. Essas representam alterações substantivas nas concepções sobre elementos ontológicos na formação de conceitos, em padrões típicos de teorizações, na conexão entre teoria e modelos e mais amplamente sobre estratégias analíticas capazes de gerar inferências válidas nas explicações políticas.⁶

A condição característica de pluralismo, ou seja, da coexistência de uma diversidade de posições plausíveis sobre tais dimensões, representa uma das condições características da disciplina, permitindo que Almond (1988) use a metáfora das “mesas separadas” para ilustrar um traço constitutivo da Ciência Política como uma disciplina fragmentada, dividida e pluralista. Todavia, é importante entender as variações relevantes nessas transformações⁷ desde 1980. Nesse período pode ser identificada a configuração de três tipos de pluralismos: o teórico, o metodológico e o inferencial.

O pluralismo teórico, que emerge em reação às “crises de paradigmas” nas Ciências Sociais nos anos 1980, se caracteriza pela maior reflexividade sobre as possibilidades e validades da coexistência entre diversas teorias, especialmente das teorias da escolha racional, do novo institucionalismo (em suas diversas variantes) e das teorias culturais. Para produzir explicações satisfatórias foi marcante até meados de 1990.

Uma evidência marcante desse pluralismo pode ser vista no clássico artigo “*The role of theory in comparative politics*” (KHOLI et al., 1995), em que diversos autores identificam a existência de um “Centro Eclético Difuso” onde coexistem múltiplas teorias voltadas para

⁵ Sartori (2009) argumenta de forma persuasiva que o conceito de Ciência Política exhibe uma grande variabilidade e depende consideravelmente do que entendemos por “ciência” e por “política”. Ele considera o conceito de Ciência Política como uma conexão do ontológico (política) com o metodológico (ciência). Hay (2002) discute em profundidade tal problema.

⁶ Bond (2007) argumenta que a cientificidade da Ciência Política, enquanto campo disciplinar do conhecimento acadêmico, tem conexão com os processos de utilização dos recursos metodológicos mobilizados para a produção e difusão do conhecimento sobre a realidade política orientada por teorias. Para ele, os elementos fundamentais da cientificidade na Ciência Política estão ligados a seis dimensões articuladas: (a) a dicotomia entre fato e valor; (b) confiabilidade e replicação; (c) quantificação; (d) teste de hipóteses e construção de teorias; (e) falseabilidade; (f) possibilidade de conhecimento generalizável.

⁷ A existência dos pluralismos na Ciência Política pode ser melhor compreendida a partir do conceito de ecletismo analítico proposto originalmente por Sil (2004) e expandido com Sil e Katzenstein (2010). Na condição de ecletismo analítico, os autores desenvolvem as ideias de flexibilização de teorias e quebra de “incomunicabilidades paradigmáticas” dos modelos na Ciência Política, visando explicações mais consistentes com a realidade.

dar conta da explicação causal na Ciência Política. As instituições e as preocupações com causalidade representam os aglutinadores que oferecem sentido às teorias no campo da política comparada. São típicos dessa fase os debates sobre os limites e as possibilidades das teorias, tal como mostrado em Green e Shapiro (1997) sobre a escolha racional na Ciência Política.

Em meados da década de 1990 entra em cena o Pluralismo Metodológico, cuja característica central reside na expansão da rivalidade e coexistência entre metodologias, ou seja, sobre as regras que orientam a produção do conhecimento válido. Nesse período ocorre uma expansão da reflexividade sobre questões metodológicas – em geral os debates entre métodos quantitativos e qualitativos – relevantes nas diversas tradições teóricas. A produção dos livros *Designing social inquiry*, de King, Keohane e Verba, em 1994, e *Rethinking social inquiry*, de Brady e Collier, em 2004, e toda a frondosa ampliação dos debates metodológicos nas tradições qualitativas e quantitativas (REZENDE, 2011) inserem uma oportunidade de reflexões sobre o papel do método na produção do conhecimento. O livro *Problems and methods in the study of politics*, produzido por Shapiro, Tarouk e Masoud (2004), representa um dos bons exemplares sobre tal etapa do pluralismo.

Na última década vem se configurando o *Pluralismo Inferencial*, o qual se constitui na coexistência de múltiplas lógicas para produzir inferências causais válidas e que traz consigo uma série de importantes dimensões empíricas que afetam a produção do conhecimento no interior da disciplina.

Para caracterizar empiricamente essa condição característica, Rezende (2015a, 2016, 2017) identifica sete dimensões articuladas: (a) uma gradual Divisão do Trabalho entre Modelos Institucionais e Comportamentais na produção do conhecimento; (b) demanda crescente por inferências causais; (c) primazia dos métodos e modelos; (d) aderência aos modelos EITM⁸ – com maior orientação por testes de hipóteses, utilização de modelos formais e uma interação profunda com econometria e análise estatística; (e) diversificação/sofisticação do portfólio das estratégias e técnicas de análise de dados; (f) diversidade das lógicas de causalidade nos desenhos de pesquisa; e (g) expansão dos desenhos de pesquisa experimentais (e quase-experimentais).

O pluralismo inferencial representa, nesse sentido, uma resposta disciplinar da “aderência disciplinar” à proposição (ou no sentido mais forte, à crença) de que “os desenhos de pesquisa têm primazia sobre a análise de dados” (RUBIN, 2008) e que as estratégias de identificação (ANGRIST; PISCHKE, 2009; KEELE, 2015) devam ser capazes de lidar *satisfatoriamente* com o problema fundamental da inferência.

A partir dos anos 2000, motivado fortemente pela revolução de credibilidade introduzida na Economia, a Ciência Política se alinha de “forma mais séria” à proposição de Rubin (2008), de que “os desenhos de pesquisa⁹ possuem primazia sobre a análise”¹⁰, conferindo força ao argumento

⁸ Granato et al. (2004) consideram que o paradigma EITM se pauta pela institucionalização de três elementos. O primeiro reside na noção de cumulatividade na produção do conhecimento. A ampliação da interação com disciplinas como economia, estatística e matemática representa o segundo elemento. O terceiro é o gerar inferências causais com ênfase em identificação.

⁹ Gerring (2005) considera que os desenhos de pesquisa estão intrinsecamente associados à causalidade. Esses devem ser considerados como estruturas altamente orientadas por critérios. Ele sugere haver 7 (sete) elementos fundamentais que dizem sobre a qualidade desses desenhos: plenitude, comparabilidade, independência, representatividade, variabilidade, transparência e replicabilidade.

¹⁰No original “*design trumps analysis*”.

seminal de KKV em 1994 sobre a conexão entre Desenhos de Pesquisa e Qualidade Inferencial. Isso implica ajuste à crença de que “sem um investimento massivo na construção de desenhos de pesquisa pouco se pode avançar em termos de geração de conhecimento válido, especialmente quando se quer gerar inferências causais com dados experimentais¹¹ ou observacionais”.¹²

Rezende (2016, 2017) sugere estar havendo uma revolução de credibilidade¹³ na disciplina desde meados dos anos 2000 e, de forma mais original, que dada natureza da explicação política explica tal transformação na cientificidade disciplinar. Em termos mais amplos, invertamos a equação causal de que métodos (e seus problemas associados) geram teorias, para argumentar de forma mais persuasiva que as teorias explicam a diversidade disciplinar. O Pluralismo Inferencial (REZENDE, 2015b, 2016) representa, portanto, uma condição constitutiva da Ciência Política contemporânea (pós-KKV) associada a transformações no padrão de cientificidade disciplinar em que coexistem múltiplas lógicas de acessar a inferência causal, que, por sua vez, representa formas diferenciadas de lidar com o “Problema Fundamental da Inferência Causal”.

No mundo ideal do pluralismo inferencial, a Ciência Política é uma disciplina que contempla dois “modelos básicos de explicação”: o comportamentalismo e o institucionalismo (em suas várias variantes). A competição entre esses termina por fazer com que os padrões inferenciais exibam uma diversidade, extrapolando as usuais conexões entre inferências e estimação de efeitos. Como não é possível “erradicar” o componente institucional nas explicações políticas, existe uma ampla gama de respostas para lidar com o problema fundamental da inferência causal.¹⁴ Esse argumento é de fundamental importância para entender o pluralismo inferencial na Ciência Política. As instituições e as agências, por serem carregadas de endogeneidade, terminam por reduzir sensivelmente a capacidade da disciplina para gerar identificações causais críveis.

Enquanto que nos modelos comportamentais a geração de inferências se apoia em exogeneidade causal, geração de bons contrafactuais (MORGAN; WINSHIP, 2007) e de eliminação de “*confounders*” pelos desenhos experimentais ou quase-experimentais (regressões descontínuas, variáveis instrumentais, controle sintético ou duplas diferenças, ou seja, nos modelos institucionais), de um certo modo, a presença de forte endogeneidade (PRZEWORSKI, 2007) termina por fazer com que outros desenhos de pesquisa observacionais, tais como os modelos configuracionais

¹¹Morton e Williams (2010) consideram que a demanda crescente por experimentos – em suas diversas variantes – na Ciência Política deriva da continuada “falha” dos métodos quantitativos tradicionais em oferecer respostas mais satisfatórias à demanda por inferência causal. Green e Gerber (1999, 2009) consideram também o importante fato da “exaustão” dos desenhos observacionais. Nesse sentido, os desenhos experimentais têm aberto fronteiras para a reflexão sobre importantes problemas relativos à geração de inferências causais no laboratório, em experimentos naturais, experimentos de campo e a partir dos quase-experimentos (DRUCKMAN; GREEN; LUPIA, 2006, 2011; DUNNING, 2012; MORTON; WILLIAMS, 2010; McDERMOTT, 2002).

¹²Campbell, Cook e Shadish (2002) sugerem que, diante de controles e randomização “imperfeitos”, os desenhos de pesquisa devem ser considerados como quase-experimentais, situação típica em que os estudos observacionais permitem gerar inferências a partir de controles “similares” às condições experimentais ideais. Collier et al. (2004) consideram que esses desenhos enfrentam obstáculos e ameaças similares aos experimentos no que se refere à geração de inferências causais, o que garante que eles sejam considerados como “se fossem”, em alguma medida, experimentos.

¹³A primazia dos desenhos de pesquisa estaria se consolidando como uma “revolução de credibilidade” na Ciência Política que está ligada ao modo como a disciplina oferece respostas efetivas ao problema fundamental da inferência causal.

¹⁴Keohane (2009) considera que, embora o “santo graal” da Ciência Política seja a geração de inferências causais, os dois grandes problemas nessa tarefa são os problemas relacionados às variáveis omitidas e o problema da endogeneidade.

(RAGIN, 1989; RAGIN, 2000; RIHOUX; RAGIN, 2009; SCHNEIDER; WAGEMAN, 2012; WELLER; BARNES, 2014) e as alternativas *small-n* (GERRING, 2004; ROHLFING, 2012), sejam mobilizados para compreender causalção e gerar inferências críveis.

3 Metodologia

Esta seção apresenta a estratégia metodológica mobilizada para mensurar e analisar o ajuste inferencial no campo das Relações Internacionais no período pós-2005. A base empírica contempla uma amostra composta por 6 (seis) periódicos – com fator de impacto médio de 2,159 (cf. Tabela 1) no campo específico das relações internacionais: *British Journal of Politics and International Relations* (BJPIR); *European Journal of International Relations* (EJIR); *International Organization* (IO); *International Security* (IS); *International Studies Quarterly* (ISQ); e *World Politics* (WPOL).

A escolha dos cinco periódicos se deve a dois critérios básicos. O primeiro é focalizar, exclusivamente, na produção de artigos de alto fator de impacto no campo das Relações Internacionais no âmbito da Ciência Política. Tal escolha implica que os artigos publicados contemplem, portanto, as diversas possibilidades de combinação das teorias, modelos e análises empíricas feitas dentro de padrões metodológicos mais rigorosos. O segundo fator é permitir uma variabilidade em termos de problemas de pesquisa, teorias, metodologias, desenhos de pesquisa, técnicas de análise, bem como da variação do rigor analítico. A opção pela heterogeneidade de abordagens representa um contexto *ideal* para capturar a diversidade das opções metodológicas, dos desenhos de pesquisa e das lógicas de causalção que podem melhor caracterizar o ajuste inferencial em ação.

O conjunto de indicadores para a Análise Cientométrica e a Análise de Conteúdo (ver Quadro 3.1) busca oferecer métricas que permitam compreender a dinâmica do ajuste inferencial no tempo para os seis periódicos, bem como as variações entre os periódicos. Longe de representarem as métricas ideais ou mais bem elaboradas, elas representam um primeiro esforço de compreender empiricamente (a partir de dados observáveis) o processo de ajuste inferencial na população estudada.

A análise empírica possui dois momentos articulados. O primeiro mobiliza indicadores cientométricos a partir das referências citadas num corpus de 2.838 artigos no período 2000-2017. O segundo estágio se volta para a análise de conteúdo de uma população de 1.909 artigos para o período 2005-2015. A Tabela 3.1 mostra a quantidade de artigos e a distribuição específica entre os seis periódicos para os dois tipos de análise. A lógica dos dois estágios é aqui considerada como fundamental, pois a primeira etapa, que se volta para compreender a influência sob a produção a partir das referências citadas, é considerada necessária (mas não-suficiente). O segundo estágio é considerado decisivo, pois além de um bom complemento da primeira, possibilita analisar “dentro dos artigos” nos seis periódicos a ocorrência do ajuste na própria produção nos periódicos estudados.

A análise cientométrica foi construída a partir de insumos extraídos da plataforma *Web of Science* (WOS) – autor(es), título, instituições, palavras-chave, *abstract* e referências citadas

Tabela 3.1
Quantidade de artigos e distribuição por periódico
Análise cientométrica e análise de conteúdo

Periódico	CODE	Fator Impacto*	Análise Cientométrica		Análise de Conteúdo	
			Qtd. Artigos	Distribuição (%)	Qtd. Artigos	Distribuição (%)
International Studies Quarterly	ISQ	1,520	766	27,0%	566	29,7%
British Journal of Politics and International Relations	BJPIR	1,082	391	13,8%	338	17,7%
European Journal of International Relations	EJIR	1,692	405	14,3%	325	17,0%
International Organization	IO	2,976	459	16,2%	257	13,5%
International Security	IS	3,105	536	18,9%	235	12,3%
World Politics	WPOL	2,575	281	9,9%	186	9,8%
Total		2,159	2838	100%	1907	100%

* Média para o período 2010-2015

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados da *Web of Science: Thomson Reuters Scientific - Journal Citation Reports* (acessível via Periódicos Capes).

– para o conjunto de artigos dos 2.838 artigos no seis periódicos – disponível na plataforma Periódicos Capes (<https://www.periodicos.capes.gov.br/>). Esses dados foram processados e analisados a partir do R Studio, com o emprego do Bibliometrix - *R Package for Bibliometric and Co-Citation Analysis*, disponível no site www.bibliometrix.org. Aria e Coccorullo (2017) mostram que esse pacote tem sido largamente utilizado como ferramenta corrente para o mapeamento da produção científica numa ampla gama de campos do conhecimento em periódicos de alto fator de impacto. Para o campo das Relações Internacionais inexistem estudos cientométricos, sendo este trabalho, portanto, uma das primeiras fontes de dados neste sentido.

A Análise Cientométrica oferecida neste trabalho não segue os indicadores clássicos da literatura, mas constrói, a partir das referências citadas, um conjunto simples de indicadores voltados para capturar as seguintes dimensões: a) o peso e a importância dos periódicos científicos (e metodológicos) na produção; b) a influência dos principais livros e artigos mais citados, destacando obras consideradas “metodológicas”; c) compreender a influência dos campos do conhecimento; e, por fim, d) compreender a presença de autores centrais que tratam do problema da inferência causal e da nova metodologia qualitativa sobre a produção de RI. Esses indicadores serão quantificados e permitirão verificar em que medida as questões “metodológicas” afetam a produção geral, bem como essas variam entre os seis periódicos considerados na análise.

Para os livros e artigos, como existe uma variabilidade grande no ano de produção ou publicação de cada obra citada nas referências, foi criado um indicador específico original que possa capturar melhor o impacto de cada obra na produção para além da quantidade de citações. Ele visa a lidar com o viés do ano de publicação sobre o potencial de citação de uma dada obra. Este indicador IMPL (impacto produção livro) e IMPA (impacto produção artigo) foi calculado como o quociente entre a quantidade de citações e o *Timespan* da publicação: $IMPL (IMPA) = [Qtd. Citações / Timespan]$.

O *Timespan* representa o intervalo de tempo disponível para citação da obra e é calculado como a diferença entre o ano de 2017 e o Ano Referencial, que assume os seguintes valores: a) se obra publicada depois de 2000, corresponde ao ano de publicação; e 2000 para anos anteriores. Por exemplo, Downs (1957) tem como ano referencial 2000 (pois a análise começa para artigos em 2000) e 17 para o valor *Timespan*.

As populações de livros e artigos estudadas para os seis periódicos nos 18 anos de análise

Quadro 3.1 – Características da po

	Livros	Artigos
Referências	44.869	32.956
Quantidade de Citações	65.902	60.457
Citações/Referências	1,47	1,83
Citações/Ano	3,66	3,36
Referências/Ano	2,49	1,83

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

possuem as características apresentadas no Quadro 3.1.

Para identificar campos do conhecimento, a partir das referências dos títulos dos artigos, foram realizadas consultas de contagens condicionais nas 32.956 referências – usando o comando Cont.se no Excel – nos títulos de cada periódico a partir das seguintes sintaxes:

**Quadro 3.2 – Identificação dos campos do conhecimento
Estrutura das sintaxes das consultas condicionais**

Campo do Conhecimento	SINTAXE DE CONTAGEM
Econometria	= cont.se (na célula i; “Economet*”)
Estatística	= cont.se (na célula i; “Stat*”)
História	= cont.se (na célula i; “Hist*”)
Método	= cont.se (na célula i; “Meth*”)
Política	= cont.se (na célula i; “Poli*”)
Sociologia	= cont.se (na célula i; “Socio*”)
Teoria	= cont.se (na célula i; “Theo*”)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Para identificar autores representativos na área de Inferência Causal e na Nova Metodologia Qualitativa, foram realizadas consultas condicionais nas referências citadas a partir do último nome dos autores selecionados. Para o grupo de autores na primeira condição foram escolhidos os seguintes: <Alan Gerber; Alberto Abadie; Andrew Gelman; Donald Green; Donald Rubin; Gary King; Guido Imbens; Jeffrey Wooldridge; Joshua Angrist; Judea Pearl; Kosuke Imai; Paul Holland; Paul Rosenbaum; e Sekhon Jasjet>. Para autores na tradição da Nova Metodologia Qualitativa (NMQ) foram: <Charles Ragin; Gary Goertz; Henry Brady; James Mahoney; e John Gerring>.

Por outro lado, a estratégia para a Análise de Conteúdo utilizada é similar à empregada por Rezende (2017) e se aproxima do que Grimmer e Stewart (2013, p. 268) consideram como *análises textuais automatizadas* voltadas para a classificação de textos com categorias conhecidas *a priori*, denominadas de “Dicionários” (*Dictionary Methods*). Essa técnica tem sido largamente utilizada para análise e extração de padrões, tendências e regularidades na análise da produção científica em vários campos do conhecimento e serve de insumo relevante na descoberta de conhecimento a partir de documentos textuais (dados não-estruturados), que no caso aqui seriam artigos científicos em seis periódicos relevantes no campo das Relações Internacionais. Os artigos, compreendidos como textos, são considerados como “*bag-of-words*”, que contêm dimensões de

interesse a serem capturadas por busca textual direta a partir de um “dicionário” de palavras confeccionadas pelo pesquisador.

Embora a análise aqui empreendida considere as “palavras como dados”, é necessário frisar que estamos interessados apenas em *caracterizar* a condição de pluralismo inferencial a partir de posições, escolhas e opções metodológicas contidas na produção de artigos científicos,¹⁵ e não estimar ou inferir a posição de documentos fora da amostra a partir de documentos referenciais, que tem sido o propósito central dessas estratégias. A metodologia em dois níveis elaborada aqui é original e se volta para os propósitos da análise.

Em termos operacionais, o banco de dados que suporta a análise empírica é composto de uma população de 1.907 artigos (cf. Tabela 3.1) no formato PDF, coletados na plataforma Periódicos Capes, e preparados para extração dos termos utilizando o programa¹⁶ NIVO 10 a partir do Dicionário de Termos adaptado de Rezende (2017) e apresentado em Anexo. De forma similar à Análise Cientométrica, as mensurações realizadas configuram uma das possibilidades para capturar as dimensões do ajuste inferencial, como uma primeira aproximação empírica ao fenômeno do ajuste inferencial num campo do conhecimento. Longe de serem considerados “ideais” ou “mais adequados”, eles devem ser usados com parcimônia e ser refinados em estudos subsequentes.

As consultas de termos foram realizadas em NIVO para extrair dados de contagem referentes à Quantidade de Referências Codificadas (QRC) para cada periódico e ao longo do tempo. Esses dados foram mobilizados para geração de gráficos e tabelas necessárias para a análise. Em termos de dados apresentados, são construídas estruturas de distribuição, linhas de tendência e estatísticas descritivas simples que atendem aos propósitos da análise. Estudos mais sofisticados podem futuramente complementar os primeiros passos ao tema oferecido por esta análise.

A análise de termos é adaptada do original (REZENDE, 2017) e construída em cima de seis grupos: *Causation*, *Theory*, *Identification*, *Formalization*, *Estimation* e *Small-n*. O Quadro 3.3 especifica os termos consultados para cada grupo. Deliberadamente, os termos de consulta e análise são mantidos em inglês, dado ser a língua original dos textos analisados nos seis periódicos (SXJ).

4 Compreendendo as influências sobre a produção de RI

Esta seção apresenta o primeiro estágio da metodologia em dois estágios (*two-stage*: a análise Cientométrica). O propósito de compreender, a partir das referências citadas e de indicadores gerados a partir de dados de contagem, distribuições e probabilidades médias de ocorrência, como o ajuste inferencial, ocorreu (se ocorreu) na produção de RI nos 2.838 artigos nos seis periódicos (SXJ) no período 2000-2017. A análise se volta para compreender, por meio de indicadores quantitativos, mensuráveis, a estrutura de influência na produção a partir dos livros,

¹⁵Na realidade, um artigo pode ser considerado como um conjunto de opções – substantivas, teóricas e metodológicas – realizadas pelo(s) pesquisador(es) e se assemelhariam a “posições políticas” num espaço decisório e se assemelhariam aos modelos de “*Words As Data*”.

¹⁶As análises realizadas com o NVIVO 10 foram realizadas a partir da licença pessoal do autor.

**Quadro 3.3 – Análise de conteúdo
Especificação dos termos para consulta**

Campo do Conhecimento	SINTAXE DE CONTAGEM
Causation	< Causation; Inference; Method; Model >
Theory	< Explanation; Hypothesis; Test; Theory >
Identification	< Confounders; Counterfactual; Endogeneity; Randomization; Research Design; Selection Bias; Validity >
Estimation	< Bayesian Models; Effects; Estimation; Experiment >
Formalization	< Econometrics; Formal Model; Probability; Statistics >
Small-N	< Case Study; Fuzzy Sets; Mechanism; Process Tracing; QCA >

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Nota: As especificações das consultas – sintaxe, tipo, estrutura – são apresentadas em Anexo

artigos, os campos do conhecimento, e, por fim, de autores situados nas tradições contemporâneas da inferência causal e da Nova Metodologia Qualitativa (NMQ). Este é o primeiro passo da análise, a qual será complementada, de forma decisiva, pela Análise de Conteúdo na Seção 5.

4.1 Os periódicos mais influentes

O primeiro esforço analítico é compreender quais os 10 periódicos mais influentes na produção a partir de uma população de 60.457 referências citadas como exibido na Tabela 4.1.

Os dados oferecem evidências comparativas para o Grupo dos 10 + citados. Esse contempla um conjunto de 5.853 referências com um total de 20.734 citações, que correspondem a 34,29%, revelando o “peso” desses artigos na produção. Esses artigos aparecem aproximadamente 3,34 vezes por artigo produzido, correspondendo a 115,19 vezes por ano. É importante mostrar que existe o peso de periódicos altamente relevantes na produção da Ciência Política Americana, tais como o *American Political Science Review* (APSR), o *American Journal of Political Science* (AJPS), o *Journal of Politics* (JP), que ocupam a segunda, sexta e nona posição no ranking comparado. Vale frisar que nesse seletivo grupo não aparece nenhum periódico “puramente metodológico”.

O conjunto SXJ – os seis periódicos estudados na análise – participa com quatro representantes no TOP 10 + – IO; ISQ; IS; WPOL; e o EJIR – perfazendo um total de 2.987 artigos (51% do total do grupo); e com 11.545 citações (19%). Ele possui uma média de 3,59 citações por referência e a taxa de 128,28 citações por ano.

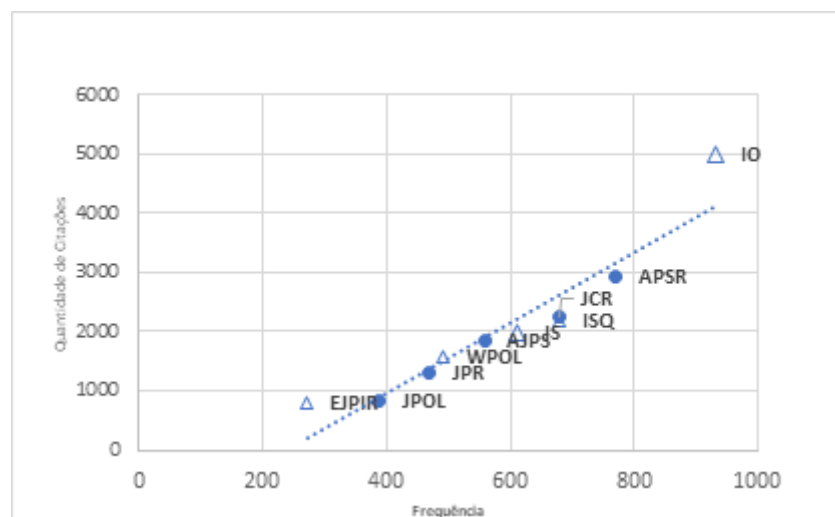
Comparativamente, como mostrado no Gráfico 4.1, existe uma forte correlação positiva entre a frequência e quantidade de citações por periódico ao longo do período. O periódico *International Organization* (IO) é aquele com maior peso tanto em aparições como em quantidade de citações, sendo, portanto, o mais influente no grupo estudado. Ele responde por 4.989 (8,25%) das citações, com uma taxa de aproximadamente 5,25 citações por artigo e, na média, 277,17 por ano.

Tabela 4.1
SXJ – Distribuição das citações por periódico
Grupo 10 + mais citados

Periódico	CÓDIGO	Referências	Qtd Citações	Cit/Ref	Cit/Ano	Distribuição (%)
International Organization	IO	932	4989	5,35	277,17	24,1%
American Political Science Review	APSR	771	2937	3,81	163,17	14,2%
Journal of Conflict Resolution	JCR	679	2245	3,31	124,72	10,8%
International Studies Quarterly	ISQ	680	2198	3,23	122,11	10,6%
International Security	IS	612	1994	3,26	110,78	9,6%
American Journal of Political Science	AJPS	559	1846	3,30	102,56	8,9%
World Politics	WPOL	492	1580	3,21	87,78	7,6%
Journal of Peace Research	JPR	469	1315	2,80	73,06	6,3%
Journal of Politics	JP	388	846	2,18	47,00	4,1%
European Journal of International Relations	EJIR	271	784	2,89	43,56	3,8%
Total Grupo 10 + Grupo SXJ		5853	20734	3,34	115,19	100,0%
		2987	11545	3,59	128,28	

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Gráfico 4.1 – Frequência x Quantidade citações por periódico
Grupo 10 + Citados
2000-2017



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Nota: As marcas triangulares no Gráfico representam os periódicos do SXJ.

O grupo dos Top 20 + citados possui uma participação de 42,4% da quantidade de citações, uma taxa de 2,83 citações por artigo e uma taxa média de 71,3 citações por ano.

Nesse grupo está o *Political Analysis* (PAN), que é o mais importante periódico metodológico da Ciência Política, com 395 citações, uma média de 3,29 citações por artigo e 21,94 citações por ano. Nesse sentido, embora as influências metodológicas da área sejam “extraídas” dos artigos mais aplicados em periódicos de elevado fator de impacto, existe a influência da produção metodológica de alto nível situada numa posição dos 20+.

4.2 Livros

A segunda evidência comparativa se volta para a análise dos 20 (vinte) livros mais citados na produção de RI. Os livros citados perfazem uma população de 44.869 referências, com uma quantidade de 65.902 citações. Os dados apresentados na Tabela 4.2 relevam a distribuição das obras mais citadas na produção.

Tabela 4.2
SXJ – Livros mais citados
Grupo 20 + mais citados

Livro; Autor (ANO)	Citações	Distribuição
Theory of International Politics; Waltz (1979)	136	18,3%
Case Studies and Theory Development in the Social Sciences; George & Bennett (2005)	134	18,0%
Social Theory of International Politics; Wendt (1999)	100	13,4%
Designing Social Inquiry; King, Keohane and Verba (1994)	62	8,3%
Econometric Analysis; Greene (1998)	54	7,2%
An Economic Theory of Democracy; Downs (1957)	43	5,8%
The Theory of Communicative Action; Habermas (1985)	28	3,8%
Rethinking Social Inquiry; Brady and Collier (2004)	25	3,4%
Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data; Wooldridge (2001)	18	2,4%
The Rational Public; Page & Shapiro (1992)	16	2,1%
The soldier and the state; Huntington (1957)	16	2,1%
Mostly Harmless Econometrics; Angrist & Pischke (2009)	15	2,0%
How the Weak Win Wars; Arreguín-Toft (2005)	14	1,9%
Outline of a Theory of Practice; Bourdieu & Nice (1977)	14	1,9%
A Theory of Justice; Rawls (1971)	13	1,7%
Political Theory and International Relations; Beitz (1979)	13	1,7%
Foundations of Social Theory; Coleman (1990)	12	1,6%
Game Theory; Fudenberg & Tirole (1991)	12	1,6%
A Guide to Econometrics; Kennedy (1985)	10	1,3%
Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century; T.V. Paul & Wirtz (2004)	10	1,3%
Total Grupo 20 +	745	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da Web of Science.

Nota: Livros em negrito correspondem a obras “metodológicas”.

O livro mais citado é o clássico *Theory of international politics*, de Waltz (1979), com 136 citações, correspondendo a 18,3% das citações. Importante ressaltar que neste grupo

existem 7 (sete) obras metodológicas, das quais 4 se relacionam diretamente com a Econometria (ANGRIST; PISCHKE, 2009; GREENE, 1998; KENNEDY, 1985; WOOLDRIDGE, 2001) e que representam conjuntamente 14,01% do total de citações. Esses dados mostram a importância da conexão entre análise formal e Ciência Política.

A presença da obra *Mostly harmless econometrics* (ANGRIST; PISCHKE, 2009), com 15 citações, é um dos (e talvez o principal, mais influente) pilares da literatura recente sobre o “problema da identificação” nas ciências empíricas contemporâneas, que indica como a produção em RI vem se conectando a esse debate.

As obras mais diretamente ligadas aos debates metodológicos contemporâneos na Ciência Política são 3 (três), que respondem por 28,9 % das citações em livros. Os dados mostram que a mais incidente dentre elas é *Case studies and theory development in the social sciences*, de George & Bennett (2005), com 134 citações (18% do total), revelando o peso das metodologias dos Estudos de Caso, ou, mais amplamente, das possibilidades inferenciais em desenhos de pesquisa com poucos casos (*small-n*).

A obra *Designing social inquiry*, de King, Keohane e Verba (1994), que representa um dos eixos norteadores sobre os debates contemporâneos relativos à conexão entre Desenhos de Pesquisa na Qualidade da Inferência (causal e descritiva), bem como sobre o argumento das lógicas similares entre os métodos quantitativos e qualitativos, aparece com 62 citações, respondendo por 8,3% do grupo. Esse dado revela que a produção em RI, mesmo que minimamente, sofre o impacto “KKV”. Em termos numéricos, esses dados permitem afirmar que essa obra é citada numa taxa média de 3,44 por ano e uma probabilidade média de 2,1% de ocorrência por artigo.¹⁷

A terceira obra metodológica incidente no grupo é *Rethinking social inquiry*, de Brady e Collier (2004), com 25 citações, e uma participação de 3,4% no grupo. Essa incidência revela o ajuste inferencial da produção de RI, com argumentos da Nova Metodologia Qualitativa, que se consolidou como uma “crítica” de autores na tradição qualitativa na Ciência Política aos argumentos de KKV (REZENDE, 2011). Outra característica importante do ajuste inferencial pode ser vista na incidência de obras mais marcadamente metodológicas a partir dos anos 1990. A Tabela 4.3 mostra a distribuição cronológica – mensurada pelo ano de publicação da obra – da produção em livros.

No grupo, apenas 2 livros, *An economic theory of democracy*, de Downs (1957), e *The soldier and the state*, de Huntington (1957), pertencem aos anos 50 e respondem por 10% das citações observadas. Dos anos 1970, 4 obras (20% da participação das citações) se mostram mais influentes: *A theory of international politics*, de Waltz (1979); *Outline of a theory of practice*, de Bourdieu e Nice (1977); *A theory of justice*, de Rawls (1971); e *Political theory and international relations*, de Beitz (1979). Para os anos 1980 podem ser evidenciadas as obras *The theory of communicative action*, de Habermas (1985) e *A guide to econometrics*, de Kennedy (1985). Importante notar, para os propósitos deste artigo, que esse grupo é fundamentalmente voltado para questões de “teoria” e se mostra clara a ausência de obras metodológicas de Ciência Política propriamente dita, mesmo que num nível mais básico.

¹⁷A Taxa Média de Ocorrência é calculada pela relação entre a quantidade de citações e o total de anos (18) e a probabilidade média pelo quociente entre a quantidade de citações e o total de artigos considerados na análise cientométrica, 2.838.

Tabela 4.3
SXJ – Livros mais citados
Grupo 20 + mais citados classificados pelo período de publicação

Período	Livros	Distribuição (%)	Distribuição Cumulada (%)
anos 50 (1950-1959)	2	10,0%	10,0%
anos 60 (1960-1969)	0	0,0%	10,0%
anos 70 (1970-1979)	4	20,0%	30,0%
anos 80 (1980-1989)	2	10,0%	40,0%
anos 90 (1990-1999)	6	30,0%	70,0%
anos 2000 (>2000)	6	30,0%	100,0%
Total	20		

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

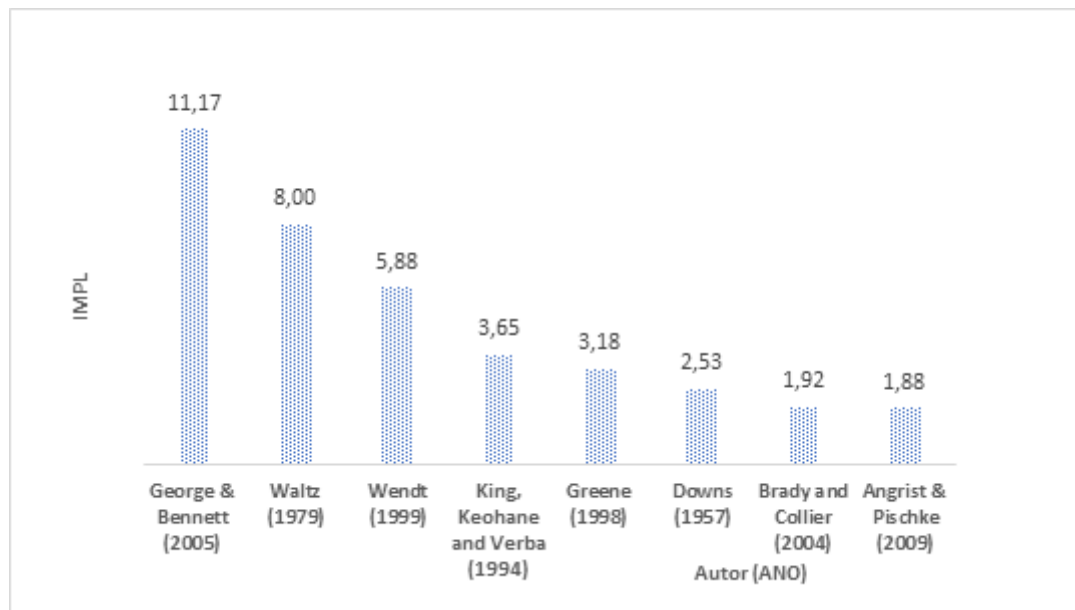
Nos anos 1990, essa tendência se modifica bastante, apresentando uma distribuição mais equânime entre teoria e método. Os livros de teoria mais citados no período são *Social theory of international politics*, de Wendt (1999); *Foundations of social theory*, de Coleman (1990); e *Game theory*, de Fudenberg e Tirole (1991). Estas duas obras indicam a influência dos modelos de teoria da escolha racional e das explicações por mecanismos propostas no conhecido “bathtub model” de James Coleman. Também é marcante a presença do livro *The rational public*, de Page e Shapiro (1992), que é um estudo seminal de Opinião Pública nos EUA. No terreno metodológico contemporâneo, aparece a obra *Designing social inquiry*, de King, Keohane e Verba (1994), e *Econometric analysis*, de Greene (1998). Surpreende não aparecer nessa seleta lista a obra seminal de Robert Putnam, *Making democracy work*, ou mesmo *Governing the commons*, de Elinor Ostrom, que foram emblemáticas nas discussões sobre teoria e métodos aplicados nesse período.

Nos anos 2000, 4 das seis obras mais citadas são metodológicas, invertendo a tendência e mostrando um ajuste de RI nos debates na Ciência Política de forma mais geral. Essas obras são *Case studies and theory development in the social sciences*, de George e Bennett (2005), e *Rethinking social inquiry*, de Brady e Collier (2004), representantes do ajuste inferencial na Nova Metodologia Qualitativa; e as obras de Econometria, *Econometric analysis of cross section and panel data*, de Wooldridge (2001), e mais importante para os propósitos deste trabalho, a presença da obra *Mostly harmless econometrics*, de Angrist e Pischke (2009), que traduz uma sintonia recente da produção com os problemas fundamentais da conexão entre desenhos de pesquisa e qualidade inferencial.

No Gráfico A, Comparação do Impacto de Cada Obra, medido pelo IMPL (cf. Metodologia), os dados sugerem para grupo dos 8 mais citados, representando um ponto de corte de 1,8 citações por ano, apontando que cinco deles, George e Bennett (2005); King, Keohane

e Verba (1994); Greene (1998), Brady e Collier (2004); e Angrist e Pischke (2009), são obras metodológicas, mostrando, em alguma medida, o ajuste inferencial.

Gráfico 4.2 – Distribuição do IMPL por Obra



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Conforme mostrado na Tabela 4.4, a comparação do IMPL entre os livros de método no grupo dos 20 + citados se situa no intervalo [0,59; 5,58] correspondendo a uma média de 2,31 e um desvio padrão de 1,72, que está longe de ser normal. Ressalta dessa distribuição o importante papel que as obras de metodologia da Ciência Política – George e Bennett (2005); King, Keohane e Verba (1994); e Brady e Collier (2004) – têm em relação ao impacto comparativo das obras de Econometria.

Tabela 4.4
SXJ – Livros metodológicos
Citações, Timespan e IMPL

Autor(es) (ANO)	Citações	Timespan	IMPL	Econometria	Método CP
George & Bennett (2005)	67	12	5,58		X
King, Keohane and Verba (1994)	62	17	3,65		X
Greene (1998)	54	17	3,18	X	
Brady and Collier (2004)	25	13	1,92		X
Wooldridge (2001)	18	16	1,13	X	
Angrist & Pischke (2009)	15	8	1,88	X	
Kennedy (1985)	10	17	0,59	X	
Wooldridge (1999)	10	17	0,59	X	
Total	261	14,625	2,31		

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Para os livros de teoria no grupo, conforme apresentado na Tabela 4.5, os dados também revelam uma distribuição muito longe da normalidade, com uma média de 1,906, inferior ao peso das obras metodológicas e um desvio de 2,16. Ressalta ainda mostrar que as obras teóricas que influenciam a produção nos periódicos estudados são bem anteriores aos anos 2000. Apenas duas dentre as quatorze obras, de Paul e Wirtz (2004) e Arreguín-Toft (2005), foram produzidas depois de 2000. Os dados também mostram que o debate teórico na RI tem uma diversidade, incluindo autores bastante díspares, como Bourdieu, Downs, Habermas, Rawls e Green e Shapiro.

Tabela 4.5
SXJ – Livros de teoria
Citações, Timespan e IMPL

Autor(es) (ANO)	Citações	Timespan	IMPL
Waltz (1979)	136	17	8,000
Wendt (1999)	100	17	5,882
Downs (1957)	43	17	2,529
Habermas (1985)	28	13	2,154
Page & Shapiro (1992)	16	17	0,941
Huntington (1957)	16	17	0,941
Arreguín-Toft (2005)	14	12	1,167
Bourdieu & Nice (1977)	14	17	0,824
Rawls (1971)	13	17	0,765
Beitz (1979)	13	17	0,765
Coleman (1990)	12	17	0,706
Fudenberg & Tirole (1991)	12	17	0,706
T.V. Paul & Wirtz (2004)	10	13	0,769
Green & Shapiro (1996)	9	17	0,529
Total	436	16	1,906

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

4.3 Artigos

O passo seguinte na análise é identificar, de forma similar aos livros, os artigos mais citados na população estudada, bem como a presença de artigos e autores voltados para a metodologia. Dois elementos novos aparecem: primeiro, a influência de campos do conhecimento sobre a produção e a presença de autores nas tradições de inferência causal e da nova metodologia qualitativa. A medição do impacto das obras é mensurada pelo IMPA, conforme indicado na seção de Metodologia. Os artigos em periódicos contemplam uma população de 32.956 referências com 60.457 citações.¹⁸

¹⁸As probabilidades médias de ocorrência (pmed) das citações serão sempre calculadas, portanto, pela divisão entre a quantidade de citações e o total de citações, 60.457.

Tabela 4.6
SXJ – Artigos mais citados
Grupo 20 + mais citados 2000-2017

Código	Autor (ANO)Título	Citações	Distribuição (%)	IMPA	p_{med}
AJPS	Beck, Katz and Tucker (1998) - Taking Time Seriously	139	9,60%	8,18	0,23%
IO	Fearon (1995) - Rationalist Explanations for War	132	9,20%	7,76	0,22%
APSR	Fearon (2003) - Ethnicity, Insurgency, and Civil War	122	8,50%	8,71	0,20%
IO	Finnemore and Sikkink (1998) - International Norm Dynamics and Political Change	118	8,20%	6,94	0,20%
APSR	Fearon (1994) - Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes	109	7,60%	6,41	0,18%
APSR	Beck and Katz (1995) - What To Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data	75	5,20%	4,41	0,12%
IINT	Bennett and Stam (2000) - Eugene: A conceptual manual	68	4,70%	4	0,11%
PAN	Brambor, Clark and Golder (2006) - Understanding Interaction Models	63	4,40%	5,73	0,10%
JPR	Gleditsch, Wallensteen and Eriksson (2002) - Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset	61	4,20%	4,07	0,10%
OXEP	Collier and Hoeffler (2004) - Greed and grievance in civil war	59	4,10%	4,54	0,10%
IO	Koremenos, Lipson and Snidal (2001) -The Rational Design of International Institutions	56	3,90%	3,5	0,09%
JCR	Gleditsch (2002) - Expanded Trade and GDP Data	53	3,70%	3,53	0,09%
JPR	Jaggers and Gurr (1995) - Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data	53	3,70%	3,12	0,09%
IO	Fearon (1998) - Bargaining, Enforcement, and International Cooperation	52	3,60%	3,06	0,09%
CMPS	Jones, Bremer and Singer (1996) - Militarized Interstate Disputes, 1816-1992	51	3,50%	3	0,08%
PAN	Carter and Signorino (2010) - Back to the Future	49	3,40%	7	0,08%
AJPS	King, Tomz and Wittenberg (2000) - Making the Most of Statistical Analyses	49	3,40%	2,88	0,08%
IO	Abbott and Snidal (2000) - Hard and Soft Law in International Governance	47	3,30%	2,76	0,08%
IO	Putnam (1998) - Diplomacy and domestic politics	44	3,10%	2,59	0,07%
IO	Haas (1992) - Epistemic communities and international policy coordination	42	2,90%	2,47	0,07%
	Total Grupo 20 + Citados	1442	100,00%	4,73	0,12%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.
Nota: Os artigos em negrito correspondem a obras “metodológicas”.

A Tabela 4.6 oferece evidências sobre a distribuição da quantidade de citações, o impacto (IMPA) e a probabilidade média de ocorrência (Pmed) para cada artigo no grupo dos 20 + citados. Os dados mostram que esse grupo corresponde a um montante de 1.442 citações (2,3%) e um impacto médio de 4,73 citações por ano por artigo.

Cinco artigos (1/4 do total) neste grupo são metodológicos e representam 26% do total (375 citações), com um IMPA médio de 5,64. Dois desses artigos – Brambor, Clark e Golder (2006) e Carter e Signorino (2010) – foram publicados na *Political Analysis* (PAN); Beck, Katz e Tucker (1998) e King, Tomz e Wittenberg (2000) no *American Journal of Political Science* (AJPS). O principal destaque do grupo, todavia, do ranking, é Beck, Katz e Tucker (1998) – *Taking time seriously*, publicado no *American Political Science Review* (APSR), que ocupa a primeira posição no Ranking comparativo com 139 citações, representando 9,6% das citações do grupo e um impacto de 8,18 citações por ano. Essas evidências suportam a argumentação da relevância da metodologia ao longo ao tempo.

A distribuição dos artigos por periódico é mostrada na Tabela 4.7. Esse grupo se distribui num conjunto de 9 periódicos, com um fator de impacto médio de 3,735, que é considerado alto. Nesse grupo se verifica novamente a posição do *International Organization* (IO) como o periódico que mais contribui, com 35,0% dos artigos no grupo. O principal periódico metodológico na área de Ciência Política, o *Political Analysis* (PAN), tem uma participação de 10%, com dois artigos.

Tabela 4.7
SXJ – Grupo 20 + mais citados
Distribuição dos artigos e fator de impacto por periódico

Código	Periódico	5Yrs Impact Factor (2016)*	Artigos	Distribuição (%)
IO	International Organization	4,301	7	35,0%
APSR	American Political Science Review	6,658	3	15,0%
AJPS	American Journal of Political Science	5,436	2	10,0%
JPR	Journal of Peace Research	3,176	2	10,0%
PAN	Political Analysis	6,103	2	10,0%
CMPS	Conflict Management and Peace Science	2,102	1	5,0%
IINT	International Interactions	1,409	1	5,0%
JCR	Journal of Conflict Resolution	3,258	1	5,0%
OXEP	Oxford Economic Papers	1,172	1	5,0%
Total Grupo 20 + Citados		3,735	20	100,0%

Fonte: *Web of Science*.

*O fator de impacto foi coletado na plataforma *Journal Citation Reports* no *Web of Science*.

A influência dos diversos campos do conhecimento na produção de RI é mostrada na Tabela 4.8. Se observa claramente que 82,4 % das Quantidade de Citações são geradas por

periódicos classificados no domínio da Ciência Política, refletindo uma “endogeneidade” singular. Os dados mostram ainda que as referências dos periódicos classificados como “Política” ocorrem em uma proporção de 2,01 citações por cada referência.

Os dados sugerem que disciplinas como Sociologia e História foram, ao longo do período estudado, muito mais citados que os periódicos de Estatística, Econometria e Método, embora os valores médios do parâmetro Citação/Referência exibam pouca variabilidade entre esses cinco campos.

Outro dado desses campos, surpreendente, é a Probabilidade Média de Ocorrência (p_{med}), que é de aproximadamente 33% (o que significa 33 obras nesses campos para cada 100 citadas). Aproximadamente 67% das referências são advindas de outros campos disciplinares, ilustrando a influência altamente interdisciplinar da produção no campo do RI, o que também atesta um pluralismo que vai além do inferencial.

Tabela 4.8

SXJ – Referências citadas e quantidade de citações por campo do conhecimento

Campo do Conhecimento	Referências Citadas	Quantidade de Citações	Citação/Referência	Distribuição (%)	p_{med}
Política	8.048	16.415	2,04	82,40%	27,2%
Sociologia	700	1.106	1,58	5,60%	1,8%
História	749	970	1,3	4,90%	1,6%
Teoria	496	687	1,39	3,50%	1,1%
Estatística	250	372	1,49	1,90%	0,6%
Econometria	149	259	1,74	1,30%	0,4%
Método	80	104	1,3	0,50%	0,2%
Grupo (sete campos)	10.472	19.913	1,9	100,00%	4,7%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

O exame da distribuição dos 10 periódicos + citados no Campo “Política” mostrado na Tabela 4.9 revela que esse grupo é composto por periódicos de elevado impacto situados num intervalo [2,732 (JEPP) a 6,658 (APSR)]. Em termos gerais, a probabilidade média de ocorrência é de 1,59%, com um desvio padrão de 1,4 %. A posição superior da distribuição está para o APSR, que representa 30,5% das citações e uma chance de aproximadamente 5 ocorrências por cada 100. A presença do *Political Analysis* (PAN), mesmo com uma chance baixa de 0,65% de ocorrência, representa um sinal da importância metodológica na produção de RI.

O padrão exibido pelo grupo revela haver uma forte correlação positiva entre o fator de impacto e a probabilidade média de ocorrência de uma dada citação nesse campo do conhecimento. O coeficiente R^2 para o grupo inteiro é de 0,4357, dada a ocorrência de dois *outliers* no grupo – PAN e ANPRS –, que são periódicos de alto fator de impacto com reduzidas citações em termos comparados. Quando retirados esses casos, o R^2 passa para o patamar de 0,9538, como

Tabela 4.9
SXJ – Campo do Conhecimento – Política
Distribuição da quantidade de citações, fator de impacto (5yrs) e probabilidade
média Por periódico no Grupo 10 +

Titulo	Periódico	5Yrs Impact Factor	Citações	Distribuição (%)	Pmédia
APSR	American Political Science Review	6,658	2.937	30,5%	4,86%
AJPS	American Journal of Political Science	5,436	1.846	19,2%	3,05%
WPOL	World Politics	4,300	1.580	16,4%	2,61%
JPOL	Journal of Politics	3,295	846	8,8%	1,40%
CPS	Comparative Political Studies	3,291	600	6,2%	0,99%
ANRPS	Annual Review of Political Science	4,777	427	4,4%	0,71%
PAN	<i>Political Analysis</i>	6,103	395	4,1%	0,65%
BJPS	British Journal of Political Science	3,276	389	4,0%	0,64%
BJPIR	British Journal of Politics and International Relations	3,276	354	3,7%	0,59%
JEPP	Journal of European Public Policy	2,732	249	2,6%	0,41%
Total					
Grupo 10 + Citados ("Política")		4,314	9.623	100,0%	1,59%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Nota: Periódicos em negrito pertencem ao grupo SXJ; e em negrito e itálico, ao periódico metodológico.

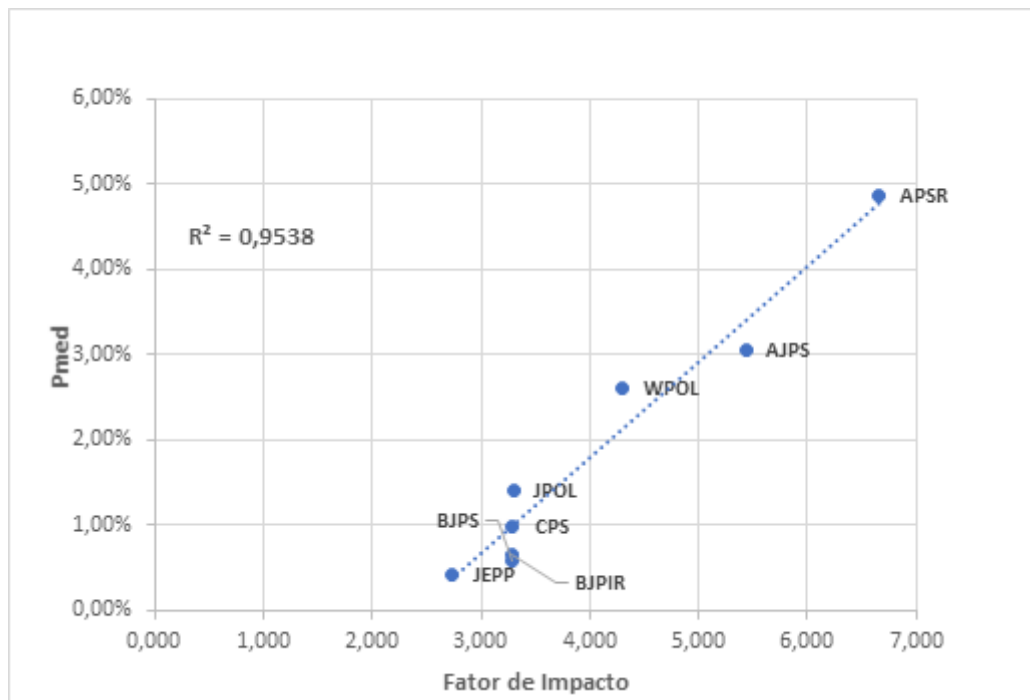
mostrado no Gráfico 4.3. Esse indicador sugere que os artigos publicados em periódicos de maior qualidade têm influência maior na produção de RI.

4.4 Inferência Causal e Nova Metodologia Qualitativa

A etapa final da análise se volta para compreender o peso de autores-chave na tradição da inferência causal e da Nova Metodologia Qualitativa, conforme especificado anteriormente. A primeira consideração relevante, conforme mostrada na Tabela 4.9, é que esse grupo de autores corresponde a um total de 690 citações, que indica uma probabilidade média reduzida de ocorrência de 1,14%, ou seja, aproximadamente 1 citação para cada 100 artigos citados na população estudada.

A distribuição das citações nas duas tradições é apresentada na Tabela 4.9 e mostra que autores na tradição de inferência causal têm maior participação do que autores da NMQ. Ressalta o peso do autor Gary King, um dos mais importantes metodólogos na Ciência Política, que é superior aos das duas outras categorias. Esse dado surpreendente revela dois pontos

Gráfico 4.3 – Pmédia de citação x Fator de impacto por periódico
Grupo 10 + - Campo Política



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Nota: Periódicos em **negrito** pertencem ao grupo SXJ; e em **negrito e itálico**, ao periódico metodológico

importantes: primeiro, que os debates metodológicos de grande importância na Ciência Política estão presentes na produção de RI. A considerável posição de destaque de periódicos como o APSR, AJPS, JPOL, por exemplo, faz com que um autor como King seja crucial nos debates de RI.

Por outro lado, a presença (ainda tímida em termos de magnitude) de outros autores fundamentais no debate contemporâneo sobre o problema da inferência causal corrobora o argumento do ajuste inferencial pela via mais “hard” e com grande conexão com os debates na estatística, econometria e matemática, para o tratamento do problema da inferência causal. Quando observados nesta perspectiva, os dados corroboram o argumento do ajuste inferencial na RI, uma vez que em seis periódicos analisados se verifica uma maior participação dos autores da inferência causal, bem como uma maior presença comparativa de autores das duas tradições nos periódicos ISQ, IO e WPOL. O ISQ é o periódico com maior presença comparativa de autores nas duas perspectivas.

Comparativamente, Donald Green é um dos principais autores na tradição dos estudos de experimentos de campo (*field experiments*) que ocupa a primeira posição no ranking, com 18,1% da distribuição. É marcante a influência de autores ligados à tradição econométrica, tais como Wooldridge (13,3%, 2ª posição) e Angrist (11,9%; 3ª posição). Dentre os autores centrais no debate sobre os desenhos observacionais, Alberto Abadie (que é um autor-chave na moderna tradição dos Controles Sintéticos quase-experimentais) e Donald Rubin ocupam as melhores posições. Gelman, autor-chave na tradição dos modelos hierárquicos, aparece na sexta posição, com 6,6% das citações no grupo.

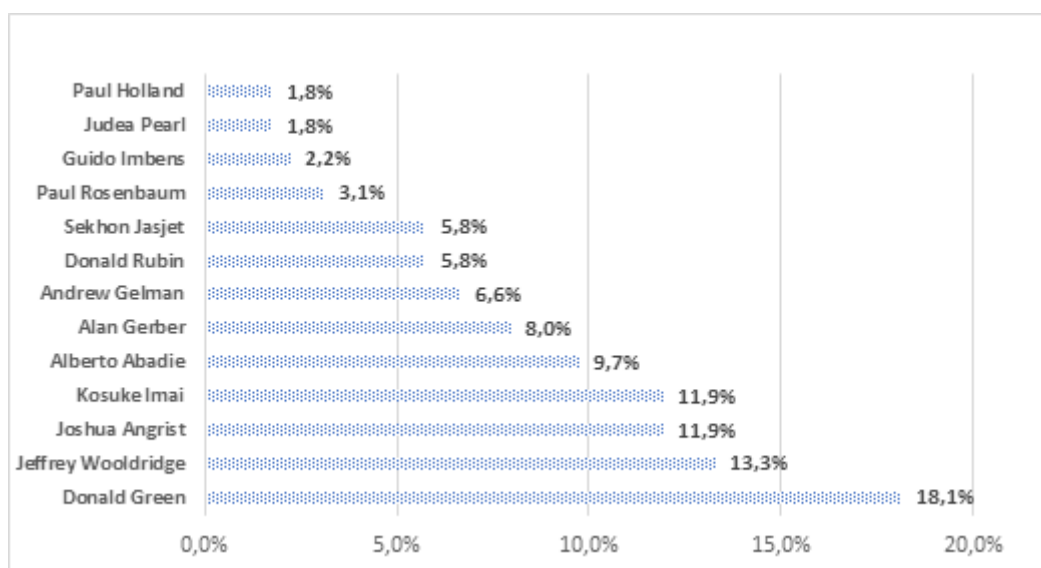
A Tabela 4.10 apresenta a distribuição dos 10 artigos mais citados na tradição da

Tabela 4.9
SXJ – Distribuição da quantidade de artigos nas tradições de inferência causal e Nova Metodologia Qualitativa

Periódico	C.I	(%)	Gary King	(%)	NMQ	(%)	Total	(%)
ISQ	80	35,4%	133	51,6%	72	35,0%	285	41,3%
IO	65	28,8%	78	30,2%	37	18,0%	180	26,1%
WPOL	48	21,2%	33	12,8%	38	18,4%	119	17,2%
BJPIR	21	9,3%	5	1,9%	16	7,8%	42	6,1%
IS	10	4,4%	9	3,5%	9	4,4%	28	4,1%
EJIR	2	0,9%	0	0,0%	34	16,5%	36	5,2%
Total	226 (32,75)	100,0%	258 (37,3%)	100,0%	206 (29,8)	100,0%	690	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Gráfico 4.4 – Distribuição da quantidade de citações por autor
Tradição da inferência causal



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

inferência causal (com Gary King) que contém 112 citações. Os dados corroboram o grande peso desse autor, uma vez que ele corresponde a 80% dos casos (indicado em negrito na coluna 'Autor (Ano)' nesse grupo. Apenas um artigo – *Event count models for international relations* – tem data de publicação inferior ao ano 2000, mostrando que o debate contemporâneo tem influência na produção. É o artigo mais citado de King, Tomz e Wittenberg (2000), que se volta para compreender como otimizar a análise estatística nos modelos típicos mobilizados pela Ciência Política. Ele tem um impacto de 2,88 e responde por 40,2% da distribuição neste subgrupo.

A presença do artigo de Imai et al. (2011) no APSR com 5 citações e uma IMPA de 0,83 revela a presença de um artigo seminal sobre o problema da causalidade e mais amplamente da identificação na Ciência Política. De destaque também é a presença de 7 artigos publicados (70% do grupo) em periódicos estudados na amostra dos SXJ, revelando a influência desses

Tabela 4.10
SXJ – Distribuição da quantidade de citações e IMPA
Grupo dos artigos 10 + citados nos autores da inferência causal

Código	Autor (Ano)	Artigo	Citações	Distribuição (%)	IMPA
AJPS	King, Tomz and Wittenberg (2000)	Making the Most of Statistical Analyses	49	40,2%	2,88
IO	Green, Kim, Yoon (2001)	Dirty Pool	17	13,9%	1,06
IO	King and Zeng (2001)	Explaining Rare Events in International Relations	13	10,7%	0,81
IO	King (2001)	Proper Nouns and Methodological Propriety	9	7,4%	0,56
PAN	Gary King and Langche Zeng (2006)	The Dangers of Extreme Counterfactuals	9	7,4%	0,82
IO	Gary King, Will Lowe (2003)	An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data	6	4,9%	0,43
WPOL	Gary King and Langche Zeng (2001)	Improving Forecasts of State Failure	6	4,9%	0,38
APSR	Imai, Keele, Tingley, Yamamoto (2011)	Unpacking the Black Box of Causality	5	4,1%	0,83
ISQ	King (1989)	Event Count Models for International Relations	4	3,3%	0,24
ISQ	King and Zeng(2007)	When Can History Be Our Guide? The Pitfalls of Counterfactual Inference	4	3,3%	0,40
Total Grupo 10 + “Inferência Causal”			122	100,0%	0,84

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

periódicos no debate corrente em RI. Novamente, nesse subgrupo, a distribuição da quantidade de periódicos tem a maior participação do IO (40%), seguida pelo ISQ (20%), com dois artigos.

Apresentado o perfil das distribuições para os autores da inferência causal, passamos agora a mostrar o que ocorreu com a tradição NMQ. Conforme apresentado na Tabela 4.9, mostrada anteriormente, a distribuição das 206 citações para esse subgrupo revela que o ISQ é o periódico que mais cita esses autores, com 35,0% das citações, seguidos pelo WPOL (18,4%), o IO (18%) e o EJIR (16,5), com taxas bastante próximas. Esse perfil indica que os autores se distribuem bem entre os periódicos estudados.

A distribuição dos autores, apresentada na Tabela 4.11, revela que Gary Goertz é o autor mais citado, com 38% das citações, e uma chance de citação de 0,13%. Gerring, autor central nos debates sobre as metodologias de estudos de caso, bem como sobre causalção, aparece com 27,2%, seguido por Mahoney, com 18,0%. Surpreende a reduzida participação de Ragin,

com apenas 4,9%.

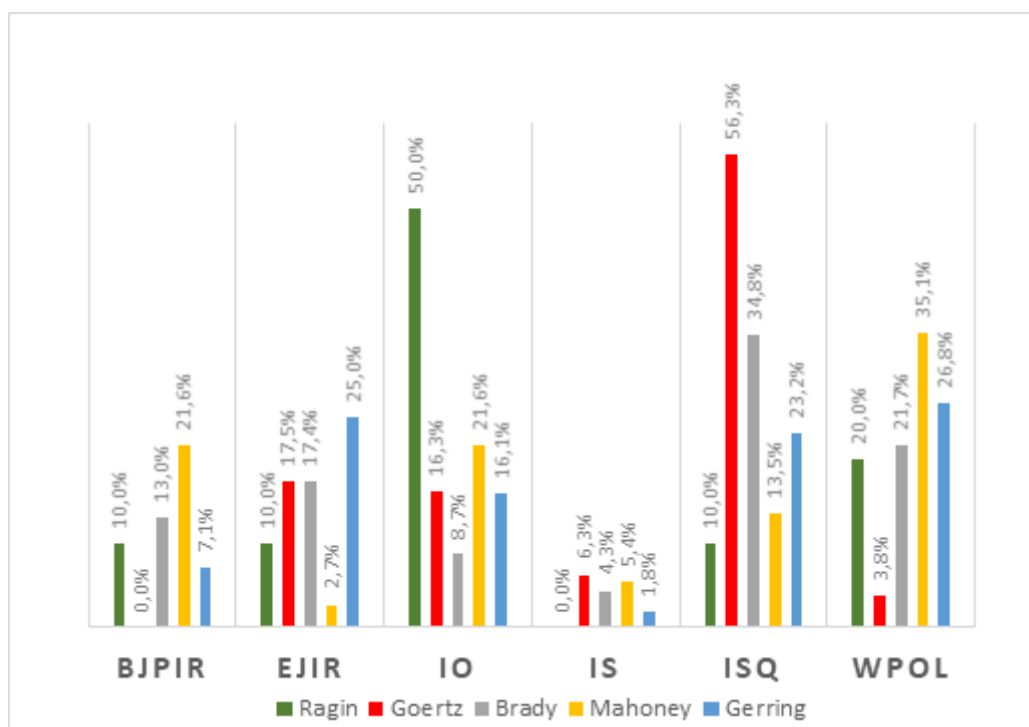
Tabela 4.11
SXJ – Distribuição da quantidade de citações e Pmed
Grupo dos artigos 10 + citados nos autores da

Autor	Citações	Distribuição (%)	Pmed
Gary Goertz	80	38,8%	0,13%
John Gerring	56	27,2%	0,09%
James Mahoney	37	18,0%	0,06%
Henry Brady	23	11,2%	0,04%
Charles Ragin	10	4,9%	0,02%
Total	206	100,0%	0,34%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

O Gráfico 4.5 mostra a distribuição dessas citações entre os seis periódicos estudados. A despeito de uma reduzida participação de Ragin no geral, os dados mostram que ela se concentra basicamente no IO (50,0% de sua produção), enquanto que Goertz é o mais preponderante no ISQ (57,6%).

Gráfico 4.5 – Distribuição das citações por periódico
Autores NMQ



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

As obras mais citadas desses autores, considerado um subgrupo dos 10 + citados neste grupo, conforme indicado na Tabela 4.12, revelam que 60% deles têm publicação a partir de 2000 e que 4 artigos (indicados em negrito na coluna Artigo) – *Path dependence in historical sociology*; *What is a case study and what is it good for*; *The possibility principle*; *After KKV* –

são verdadeiramente obras metodológicas e influentes no debate contemporâneo, especialmente sobre as possibilidades das inferências em desenhos de pesquisa *small n*.

Tabela 4.12
SXJ – Distribuição da quantidade de citações e Pmed
Grupo dos artigos 10 + citados nos autores da NMQ

Código	Autor (ANO)	Artigo	Citações	%	IMPA
ISQ	Goertz and Diehl (1993)	Enduring rivalries	9	14,5%	0,53
AJPS	Goertz and Diehl (1995)	The Initiation and Termination of Enduring Rivalries	9	14,5%	0,53
THSOC	Mahoney (2000)	Path dependence in historical sociology	8	12,9%	0,47
APSR	Gerring (2004)	What Is a Case Study and What Is It Good for?	7	11,3%	0,54
IINTERS	Goertz and Diehl (1992)	The empirical importance of enduring rivalries	6	9,7%	0,35
APSR	Mahoney and Goertz (2004)	The Possibility Principle	5	8,1%	0,38
BJPS	Gerring (2004)	Political Institutions and Corruption	5	8,1%	0,38
WPOL	Collier (1997)	Democracy with Adjectives	5	8,1%	0,29
PAN	Mahoney and Goertz (2006)	A Tale of Two Cultures	4	6,5%	0,36
WPOL	Mahoney (2010)	After KKV	4	6,5%	0,57
Total			62	100,0%	0,44

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

O conjunto de evidências apresentadas representa a primeira camada de análise empírica necessária para “desvendar” a influência do ajuste inferencial na produção de RI. Ela mostra, a partir das citações (e não da produção nos periódicos propriamente dita), que houve um movimento na direção do ajuste inferencial. O segundo passo, essencial na análise, mostra, a partir de dados de contagem, como o ajuste inferencial se processa “dentro da produção” nos periódicos estudados.

5 Análise de conteúdo

Esta etapa da análise representa o segundo estágio para identificar o ajuste inferencial na produção de RI no período 2005-2015 a partir da produção propriamente dita, e não apenas a partir da influência de referências citadas como empreendido na seção anterior.

A primeira evidência da análise está associada ao peso das explicações behaviorais e institucionais na análise. Em termos médios, ao longo dos anos estudados, o peso do behaviorismo, medido pelo indicador QRC (Behavior)/(Instituições), atingiu o valor de 34,09%, revelando o grupo ser preponderantemente institucionalista. Entretanto, como mostra a Tabela 5.1, houve uma expansão mais intensa – absoluta e relativa – do termo *Behavior* do que *Institutions*, quando comparados os subperíodos I e II. A expansão mais acelerada dessa tradição de análise acompanha as tendências mais gerais da Ciência Política e abre espaço para a presença de desenhos de pesquisa mais ligados à tradição.

Tabela 5.1
SXJ – Quantidade de referências codificadas (QRC) por períodos
Behavior e Institutions

Termo	Período I (2005- 2010)	Período II (2010- 2015)	Variação Absoluta (1)	Variação Relativa (x)
Behavior	3365	4368	1003	29,8%
Institutions	10222	12088	1866	18,3%
Behavior/Institutions	32,92%	36,14%	3,22%	9,77%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Notas: (1) Calculada como a diferença entre os valores no Período II e I. (2) Calculada como o quociente entre a variação e o valor no Período I.

A distribuição do QRC na estrutura dos 15 termos mais incidentes na população é apresentada na Tabela 5.2. Os dados exibem um padrão onde o termo “efeito”, diretamente ligado ao grupo *Estimation*, assume a primazia com 25.138 referências, o que corresponde uma ocorrência de 2.285 vezes por ano e uma taxa de incidência de 13,18 por artigo. Esse dado *per se* indica que a literatura mobilizada exibiu uma preocupação intensa com estimação por diferentes vias.

Outro dado relevante para a análise é o peso considerável dos Modelos na produção. Esse dado corrobora o argumento contemporâneo de Primo e Clark (2010) de que a Ciência Política é uma disciplina fortemente orientada por Modelos. Comparativamente, os grupos *Causation* e *Theory* são os mais incidentes no grupo, revelando o equilíbrio entre Modelos e Teoria na produção. Outro aspecto que corrobora a argumentação do ajuste inferencial é a presença marcante dos termos ligados à Formalização – *Statistics* (6^a posição), *Probability* (10^a) e *Formal Model* (13^a). A presença específica dos termos *Causation* (11^a) e *Inference* (14^a) é bem mais reduzida. No que se refere às inferências *small-n*, a presença do termo *Mechanism* (8^a) ilustra o peso das explicações por mecanismos ao longo do tempo.

A análise das variações dos termos no grupo *Causation*, que mais de perto interessam para a análise do ajuste inferencial, é mostrada na Tabela 5.3 e revela que comparativamente o termo *Model* apresenta a maior intensidade ao longo dos períodos, bem como a maior variação relativa, sugerindo que houve uma intensificação do emprego dos modelos a partir de 2010. Também se evidencia o mesmo comportamento para os termos *Causation*, *Inference* e *Method*, pois houve uma expansão da procura por inferências, por causação e uma expansão das

Tabela 4.5
Tabela – SXJ
Quantidade de Referências Codificadas (QRC) total, por artigo e por ano
Grupo 15 +

Termo	Grupo	Total	por Artigo	por Ano
Effects	ESTIMATION	25.138	13,18	2285,27
Model	CAUSATION	19.809	10,39	1800,82
Theory	THEORY	16.198	8,49	1472,55
Test	THEORY	9.668	5,07	878,91
Estimation	ESTIMATION	7.490	3,93	680,91
Statistics	FORMALIZATION	7.147	3,75	649,73
Hypothesis	THEORY	6.889	3,61	626,27
Mechanism	SMALL-N	6.101	3,20	554,64
Explanation	THEORY	4.894	2,57	444,91
Probability	FORMALIZATION	4.184	2,19	380,36
Causation	CAUSATION	3.856	2,02	350,55
Method	CAUSATION	3.506	1,84	318,73
Formal Model	FORMALIZATION	1.458	0,76	132,55
Inference	CAUSATION	1401	0,73	127,36
Case Study	SMALL-N	932	0,49	84,73

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Notas: (1) Calculada como a diferença entre os valores no Período II e I. (2) Calculada como o quociente entre a variação e o valor no Período I.

preocupações com métodos na produção.

Tabela 5.3
SXJ – Quantidade de Referências Codificadas (QRC) por períodos
Grupo: *Causation*

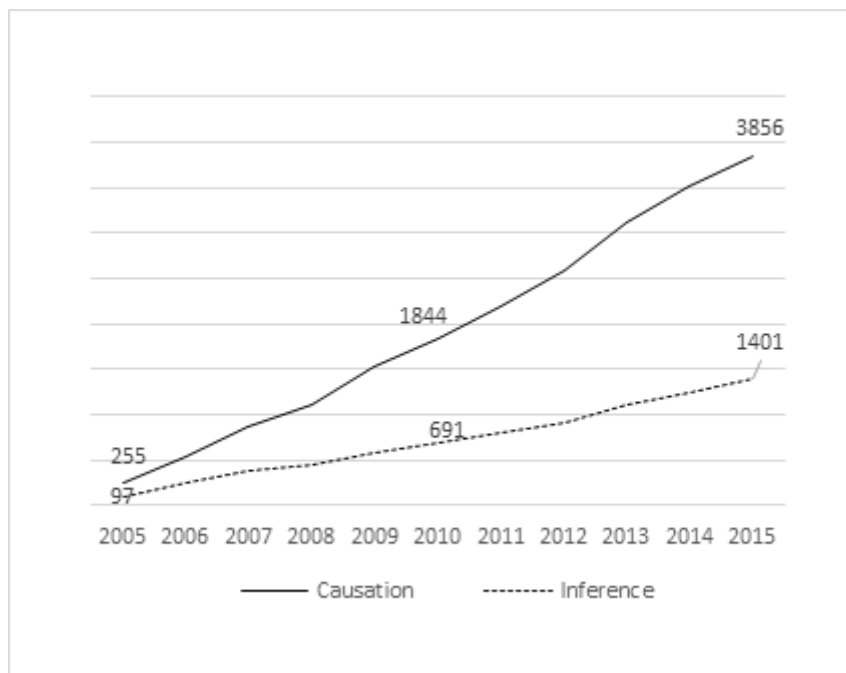
Termo	Período I (2005-2010)	Período II (2010-2015)	Variação Absoluta	Variação Relativa (%)
Model	9476	12151	2675	28,2%
Causation	1844	2336	492	26,7%
Method	1716	2061	345	20,1%
Inference	691	826	135	19,5%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

A variação da evolução cumulativa do QRC para os termos *Causation* e *Inference* é mostrada no Gráfico 5.1. As curvas possuem crescimentos marcantes, sendo a aceleração do termo *Causation* comparativamente maior. Os dados confirmam que existe no tempo uma crescente demanda por causalção.

A distribuição das taxas de crescimento para termos selecionados é apresentada na Tabela 5.4. Verifica-se o comportamento expansivo para uma gama importante de termos. Pode-se afirmar que houve uma transformação substantiva das incidências sugerindo um ajuste inferencial:

Gráfico 5.1 – SXJ Evolução QRC cumulado
Causation and Inference
2005-2015



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

maior demanda por inferência, causação, modelos formais, estimação e teoria (especialmente com teste de hipóteses). Como comentado anteriormente, as taxas anuais relativas aos termos *Effects* e *Model* assumem comportamento explosivo ao longo do tempo, confirmando a ideia de uma produção orientada por modelos e preocupada com efeitos, essencialmente.

No domínio do grupo “Identificação” os dados revelam que há uma maior preocupação ao longo do tempo com validade, endogeneidade, desenhos de pesquisa, o que sugere que a produção tem conferido mais atenção a esses problemas metodológicos que são cruciais para a geração de inferências críveis, conforme discutido anteriormente. A dinâmica da variação desse importante grupo é apresentada no Gráfico 5.2.

Dois importantes evidências comparadas são de interesse para o argumento aqui desenvolvido: o peso absoluto de termos como *Validity*, *Research Design*, *Endogeneity* e *Confounders* e a variação relativa entre períodos que têm taxas de 46,9%, 50,9%, 25,3% e 88,3%, respectivamente. Esse dado reflete a tendência geral do ajuste com uma produção mais consciente em termos da conexão entre Teoria, Desenhos de Pesquisa e Qualidade Inferencial. Esse argumento ganha força quando se observa o perfil das taxas de variação relativa do QRC entre os períodos para diversos termos de destaque, como apresentado na Tabela 5.5. Os termos ligados ao grupo *Identification* – *Randomization* (90,9%), *Confounders* (88,3%), *Research Design* (50,9%) e *Validity* (46,9%) – exibem taxas muito superiores no interior do grupo e acima da média, 39,2%. Surpreende que, embora incida na população de forma reduzida, o termo *Randomization*, uma boa proxy para mensurar a presença de desenhos experimentais, ocupe a primeira posição do *ranking*, o que sugere que, mesmo na produção de RI, tipicamente marcada por desenhos observacionais, possa se verificar a presença (inesperada) do termo randomização.

Tabela 5.4
SXJ – Taxa Média de Crescimento (TMC) por termo selecionado

Termo	Taxa Média Crescimento* 2005-2011(% a.a)
Effects	142,18
Model	136,18
Theory	56,27
Test	52,55
Estimation	51,27
Statistics	45,45
Mechanism	29,36
Explanation	15,73
Method	12,45
Causation	8,18
Inference	5,91
Confounders	4,73
Validity	4,18
Endogeneity	4,09
Research Design	4,09
Selection Bias	3,91
Case Study	2,55
Bayesian Models	2,36

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

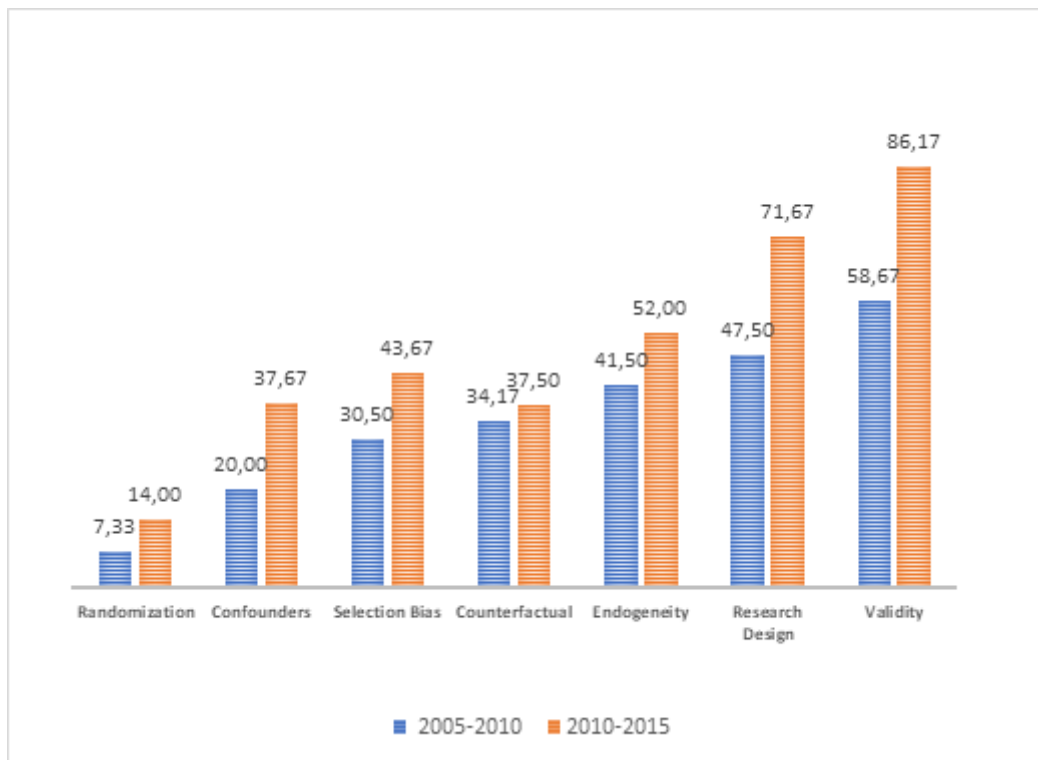
* TMC calculado como o quociente entre: diferença dos valores no ponto final e inicial da série e a quantidade de períodos (11).

Tabela 5.5
SXJ – Variação Relativa do QRC médio entre períodos por termos selecionados

Termo	Variação Relativa
Randomization	90,9%
Confounders	88,3%
Research Design	50,9%
Validity	46,9%
Selection Bias	43,2%
Effects	29,7%
Mechanism	29,1%
Test	28,4%
Model	28,2%
Case Study	27,9%
Causation	26,7%
Estimation	26,6%
Endogeneity	25,3%
Statistics	25,0%
Process Tracing	20,7%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Gráfico 5.2 – Variação do QRC médio por período
Grupo *Identification*



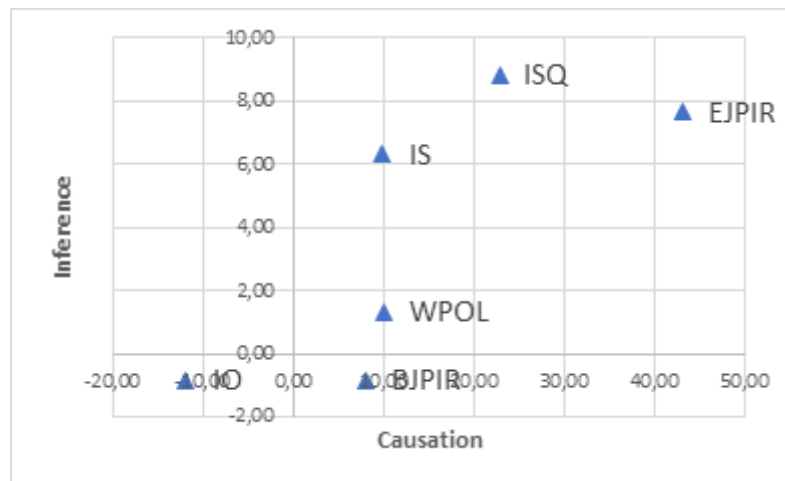
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

O próximo passo da análise é verificar a variação conjunta desses termos entre os seis periódicos. Existe uma considerável variabilidade no ajuste inferencial entre os seis casos estudados. Explicar tal variação não está no escopo deste trabalho. Para exemplificar, mostramos no Gráfico 5.3 o comportamento das taxas de variação entre períodos para os termos *Causation* e *Inference* para os seis periódicos selecionados para a análise. Ele demonstra haver uma considerável variabilidade nos padrões de comportamento: a expansão da incidência simultânea desses termos ocorre em quatro periódicos – EJPIR, ISQ, IS e WPOL. O IO se mostra como diferenciado, dado ter ocorrido uma redução da incidência entre períodos dos dois termos considerados.

O passo seguinte é apresentar matrizes de correlação para várias dimensões de análise em três etapas: a) a primeira, voltada para compreender a conexão entre a inferência e elementos formais e de *small-n*; b) o segundo passo se volta para mostrar a conexão entre elementos relativos ao grupo *identification* com a inferência; c) a conexão entre estimação, formalização e inferência.

A primeira das matrizes de correlação apresentada na Tabela 5.6 mostra, claramente, a correlação forte e positiva entre inferência, modelos formais e modelos bayesianos. A relação entre modelos bayesianos e mecanismos poderia ser significativa a 10%, mas preserva sinal positivo. A correlação positiva entre os estudos de caso e os mecanismos também é corroborada. Há uma correlação positiva e forte entre inferência e mecanismos, destacando o papel das explicações por mecanismos.

Quando examinadas as correlações entre os termos-chave relativos à identificação, como

Gráfico 5.3 – Variação das taxas de crescimento entre períodos por período
Inference x Causation

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Tabela 5.6
Matriz de Correlação
SXJ – Variação relativa do QRC médio entre períodos por termos selecionados

	Bayesian	Case Study	Counterfactual	Formal Model	Inference	Mechanism
Bayesian	1					
CaseStudy	0,418 (0,408)	1				
Counterfactual	0,787 (0,063)	0,795 (0,058)	1			
FormalModel	0,945** (0,004)	0,666 (0,149)	0,893* (0,016)	1		
Inference	0,886* (0,019)	0,790 (0,062)	0,938** (0,006)	0,969** (0,001)	1	
Mechanism	0,767 (0,075)	0,854* (0,030)	0,907* (0,012)	0,897* (0,015)	0,955** (0,003)	1

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

apresentadas na Tabela 5.7, se pode ver uma conexão forte entre os desenhos de pesquisa e validade e ao viés de seleção e especialmente entre *confounders* e endogeneidade. Esses dados mostram que existe uma expansão conjunta dos termos na produção que estão em sintonia com as questões mais profundas relativas ao problema da identificação na Ciência Política.

A terceira matriz de correlação apresentada na Tabela 5.8 mostra, claramente, que a expansão dos termos *Econometrics* e *Effects* está fortemente associada às expansões da estimação, da inferência e dos modelos. Todavia, a variação do termo inferência é bem correlacionada com os modelos e com a estatística. Por fim, ressalta o importante fato de que a expansão do termo *Theory* ocorre em simultâneo com a expansão do termo Método.

Tabela 5.7
Matriz de correlação – Desenhos de Pesquisa
SXJ – Variação relativa do QRC médio entre períodos por termos selecionados

	Confounders	Endogeneity	ResearchDesign	SelectionBias	Validity
Confounders	1				
Endogeneity	0,985** (0,000)	1			
ResearchDesign	0,946** (0,004)	0,900* (0,014)	1		
SelectionBias	0,978** (0,000)	0,947** (0,004)	0,977** (0,001)	1	
Validity	0,792 (0,060)	0,751 (0,085)	0,928** (0,007)	0,886* (0,018)	1

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Tabela 5.7
Matriz de correlação – Estimação, inferência, formalização e teoria
SXJ – Variação relativa do QRC médio entre períodos por termos selecionados

	Econometrics	Effects	Estimation	Inference	Method	Model	Statistics	Theory
Econometrics	1							
Effects	0,978** (0,001)	1						
Estimation	0,972** (0,001)	0,983** (0,000)	1					
Inference	0,954** (0,003)	0,980** (0,000)	0,939**	1				
Method	0,803 (0,054)	0,874* (0,023)	0,772 (0,072)	0,911* (0,011)	1			
Model	0,974** (0,000)	0,988** (0,0001)	0,970** (0,001)	0,952** (0,003)	0,866* (0,026)	1		
Statistics	0,979** (0,001)	0,992** (0,000)	0,988** (0,000)	0,947** (0,004)	0,831* (0,040)	0,994**	1	
Theory	0,519 (0,291)	0,588 (0,219)	0,455 (0,365)	0,700 (0,121)	0,827* (0,042)	0,578 (0,229)	0,510 (0,301)	1

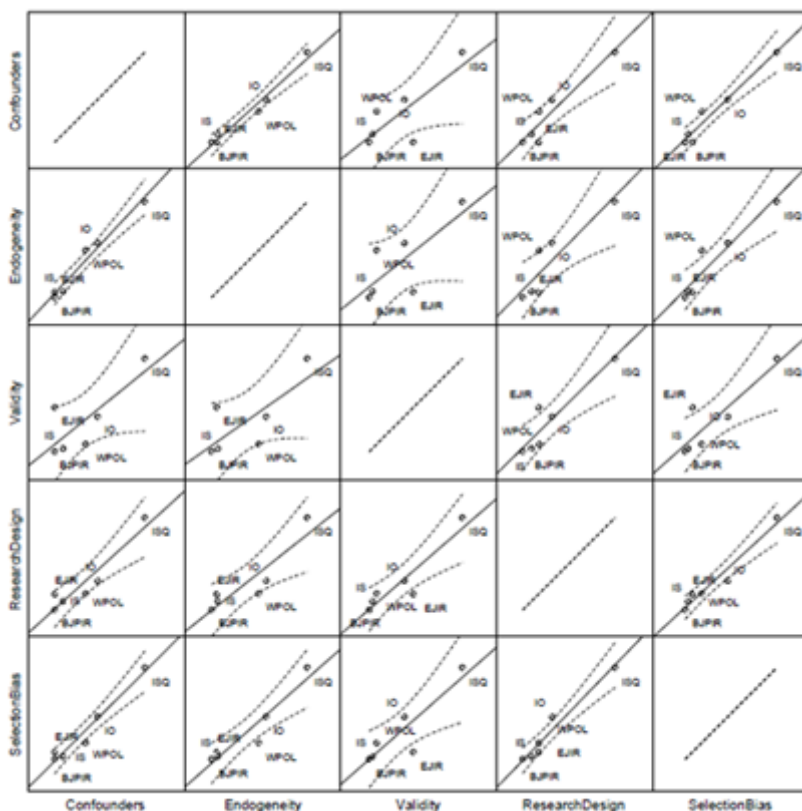
Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Como variam estas associações entre os diversos periódicos, essa é a etapa final da análise, em que são mostrados gráficos mais abrangentes – *Scatermatrix* –, tentando mostrar o posicionamento mais geral, em termos comparativos, dos diversos periódicos, para compreender padrões mais elucidativos de interesse para a análise. O primeiro é exibido no Gráfico 5.4 e focaliza nos elementos do grupo *Identification*. Em termos gerais, há uma relação positiva entre os diversos termos, mostrando que existe uma “concatenada” aparição desses termos na produção e não de forma aleatória. O periódico ISQ é aquele que mais se movimenta, em termos comparativos, na direção do ajuste inferencial, dada sua posição situada nos quadrantes superiores direitos de todas as relações. O BJPIR é o caso polar oposto.

Gráfico 5.4 – Scattermatrix
Grupo *Identification* – Variação do QRC médio por periódico

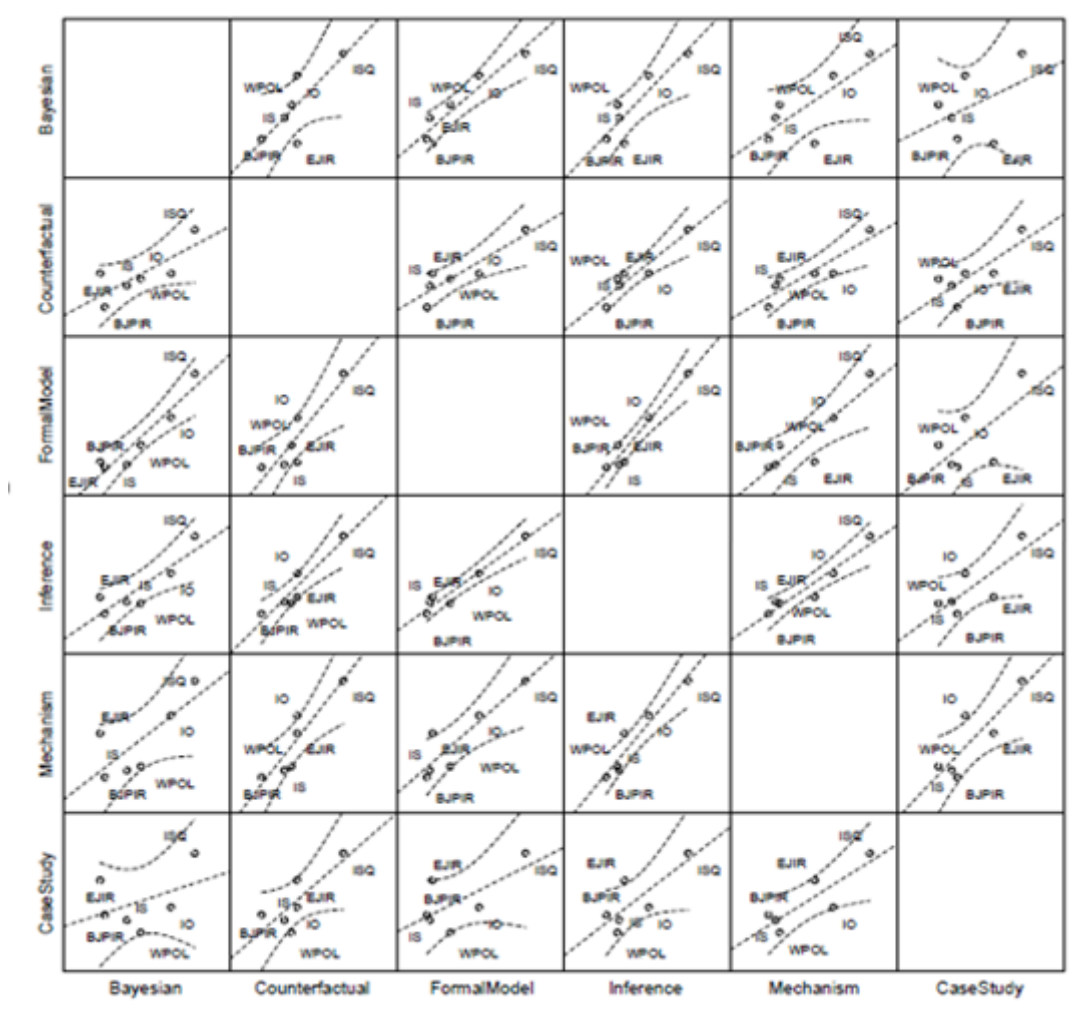


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Este padrão de distribuição dos termos é também mantido quando são analisados os termos relativos às lógicas de causalção e diversos outros temas. O periódico ISQ é aquele que mais se movimenta, em termos comparativos, na direção do ajuste inferencial, dada sua posição situada nos quadrantes superiores direitos de todas as relações. O BJPIR é o caso polar oposto. Importante de se considerar, para os argumentos do pluralismo inferencial, é que a inferência está relacionada de forma similar, representada pela declividade da curva de ajuste, pelos limites dos intervalos de confiança exibidos na tabela, pela análise contrafactual, pelas diversas lógicas de causalção tanto por modelos formais, bayesianos, como pelos mecanismos.

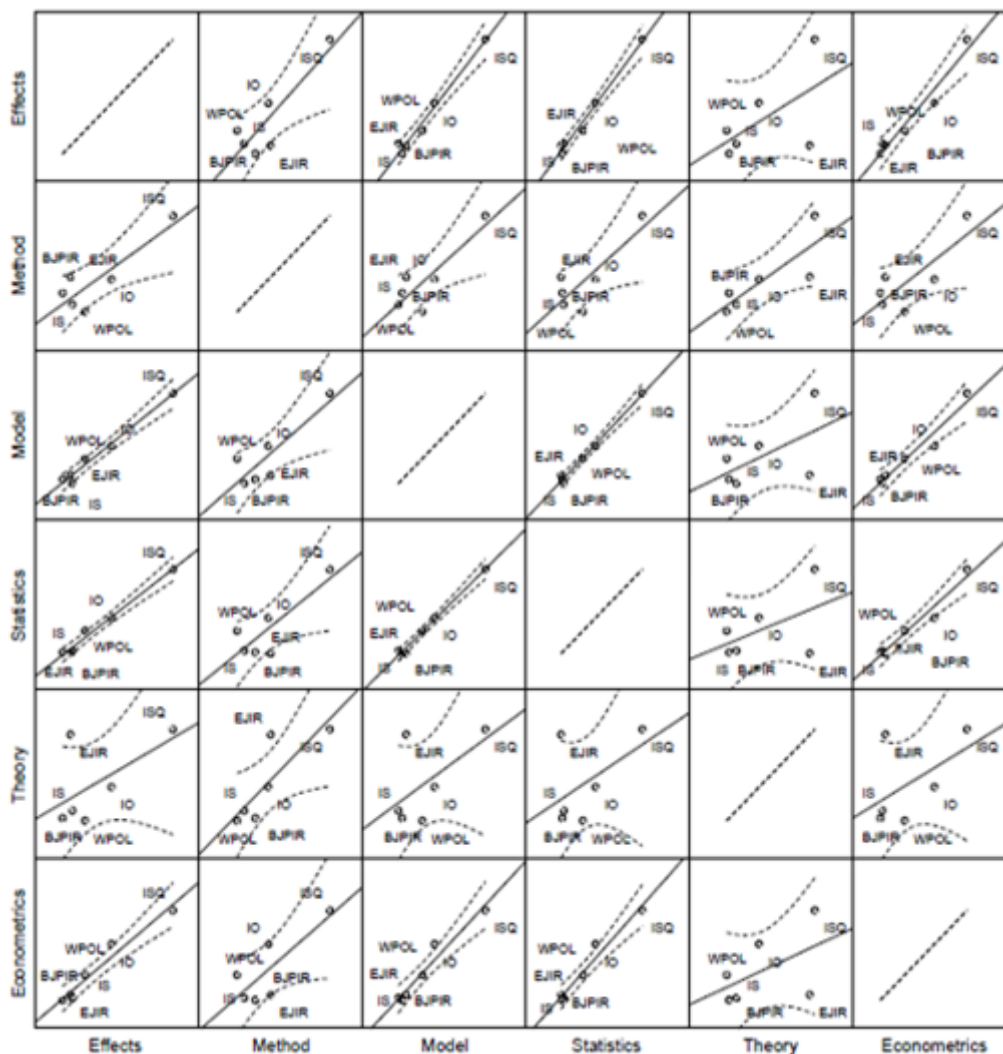
E o que dizer da conexão entre teoria, modelos e inferência? Esta associação é apresentada no Gráfico 5.6 e confirma o padrão geral de comportamento. O periódico ISQ é aquele que mais se movimenta, em termos comparativos, na direção do ajuste inferencial, dada sua posição situada nos quadrantes superiores direitos de todas as relações. O BJPIR é o caso polar oposto, em alguns casos. O WPOL assume tal posição nas relações relativas ao Método. Isto significa que sua expansão em termos da incidência do método é inferior às demais taxas dos periódicos analisados. Por exemplo, quando se trata da conexão entre teoria e método, na linha 2 e coluna 5, do gráfico, pode se ver claramente o WPOL. Todavia, em linhas gerais, a expansão simultânea dos dados mostra que os periódicos buscam mais preocupação com modelos, método, efeitos, teoria, análise formal e econometria.

Gráfico 5.5 – *Scattermatrix*
Lógicas de causalção e inferência



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

Gráfico 5.6 – Scattermatrix
Teoria, modelos, estimação e inferência



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da *Web of Science*.

6 Considerações finais

As evidências apresentadas para os seis periódicos revelam que, em grande medida, a produção de alto fator de impacto no campo das Relações Internacionais acompanha o que vem acontecendo para a Ciência Política (REZENDE, 2015, 2016, 2017): os periódicos vêm se “ajustando” às regras de inferência no período recente.

Os dados analisados, a despeito de todos os limites usuais das metodologias utilizadas, sugerem que o campo disciplinar tem exibido maior demanda por causalção, inferência, modelos formais, quantificação e, de forma mais ampla, por identificação. Longe de ser um campo onde essas questões não sejam relevantes, a produção de alto fator de impacto na RI também apresenta um padrão de ajuste, confirmando a ideia de uma “revolução de credibilidade”, embora de forma ainda tímida.

De forma complementar, essa busca por inferência causal vem sendo acompanhada pelo uso de diferentes desenhos de pesquisa, seja pela via mais “hard” com autores na tradição da

inferência causal, seja pela via da nova metodologia qualitativa. A presença de obras fundamentais nos debates metodológicos mais cruciais para a cientificidade da disciplina ilumina a ideia de que a produção de RI nas últimas décadas tem feito uso desses argumentos e inovações. A análise mostra que o caso RI permite também argumentar, de forma similar aos casos mais canônicos da disciplina, sobre a coexistência de uma diversidade de respostas plausíveis para lidar com o problema fundamental da inferência causal. A busca por inferências contempla várias alternativas, permitindo a cientificidade pela diversidade, pelo pluralismo de alternativas, e não o contrário.

A inferência vai além da estimação de efeitos causais. A hipótese do Pluralismo Inferencial se confirma. Esse, por sua vez, introduz uma série de profundas transformações nas crenças, valores e práticas da comunidade científica na produção de alto fator de impacto, sendo mais distintiva a orientação por inferência, desenhos de pesquisa e, essencialmente, uma disciplina que continua a se orientar por Modelos e Teoria, entretanto não se restringindo à geração de inferências ao problema da estimação, como na economia.

As evidências empíricas revelam a consolidação do Pluralismo Inferencial, que se traduz em uma configuração na qual coexistem alternativas válidas para resolver o problema fundamental da inferência causal. Essa condição termina por configurar um campo de produção do conhecimento em que várias alternativas são plausíveis para gerar inferências válidas. Como evidenciado nos dados da produção de RI, existe uma variedade de respostas plausíveis para o “problema fundamental da inferência causal” tanto no conjunto dos periódicos estudados como em outros.

A principal implicação deste estudo para o caso brasileiro está no fato de revelar que a produção de alto fator de impacto é bem orientada pela questão inferencial, pela formalização, pela quantificação e que, não menos importante, existem várias vias para gerar causalidade. Essa contribuição, apesar de todos os limites de uma primeira aproximação do tema, busca chamar atenção desses pontos dos autores de RI no Brasil para essas questões.

Os dados analisados revelam também outras importantes dimensões de interesse para a compreensão metodológica da disciplina e sugere uma nova fronteira de estudos, contemplando a comparação de campos e temas ou mesmo de problemas específicos para se verificar a existência do pluralismo inferencial e como ele ocorre em domínios específicos da Ciência Política e da RI. A presença marcante dos modelos como característica fundante desse ajuste nos sugere que a Ciência Política ainda é uma ciência fortemente orientada por modelos, modelos formais, metodologia e que dispõe de uma ampla gama de possibilidades em termos de análise de dados. Em termos metodológicos, a principal contribuição do trabalho, entretanto, foi mostrar, a partir de dados observáveis, mensuráveis, como é possível, a partir de uma metodologia simplificada, identificar o quanto uma dada produção científica se ajusta às regras de inferência ou se afasta delas, que é um dos temas centrais na cientificidade de qualquer disciplina.

Referências

ALMOND, G. Separate tables: schools and sects in political science. *PS – Political Science and Politics*, v. 21, n. 4, p. 828-842, 1988.

ANGRIST, J. D.; PISCHKIE, J. S. *Mostly harmless econometrics: an empiricist companion*. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

APSA. Symposium: the set-theoretic comparative method: critical assessment and the search for alternatives. *Qualitative & Multi-Method Research*, v. 12, n. 1. Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research, 2014.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013.

BOND, J. R. The scientification of the study of politics: some observations on the behavioral evolution in political science. *The Journal of Politics*, v. 69, n. 4, 897-907, 2007.

BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004.

BRADY, H. Causation and explanation in social science. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M., BRADY, H.; COLLIER, D. (Ed.). *The Oxford handbook of political methodology*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2008.

CLARKE, K. A.; PRIMO, D. M. *A model discipline: political science and the logic of representations*. New York: Oxford University Press, 2012.

DRUCKMAN, J. N. et al. The growth and development of experimental research in political science. *American Political Science Review*, v. 100, n. 4, p. 627-635, 2006.

DUNNING, T. Improving causal inference: strenghts and limitations of natural experiments. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 2, p. 282-293, 2008.

GERBER, A.; GREEN, D. P.; KAPLAN, E. H. The illusion of learning from observational research. In: SHAPIRO, I.; SMITH, R. M.; MASOUD, T. E. (Ed.). *Problems and methods in the study of politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.

GERRING, J. What is a case study and what it is good for? *American Political Science Review*, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

GERRING, J. Causation: a unified framework for the social sciences. *Journal of Theoretical Politics*, v. 17, n. 2, p. 163-198, 2005.

GERRING, J. *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press, 2007.

GRANATO, J.; SCIOLI, F. Puzzles, proverbs, and omega matrices: the scientific and social significance of empirical implications of theoretical models (EITM). *Perspectives on Politics*, v. 2, n. 2, p. 313-23, 2004.

- GREEN, D. P.; SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- GREEN, D. P.; GERBER, A. S. The underprovision of experiments in political science. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, v. 589, p. 94-112, 1999.
- GRIMMER, J.; STEWART, B. M. Text as data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political Analysis*, v. 21, n. 3, p. 267-297, 2013.
- KEELE, L. The statistics of causal inference: a view from political methodology. *Political Analysis*, v. 23, p. 313-335, 2015.
- KING, G.; EPSTEIN, L. The rules of inference. *University of Chicago Law Review*, v. XXX, n. 1, p. 1-93, 2002.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- KOHLI, A. et al. The role of theory in comparative politics: a symposium. *World Politics*, v. 48, n. 1, 1-49, 1995.
- LAVIER, M.; BENOIT, K.; GARRY, J. Extracting policy positions from political texts using words as data. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 311-331, 2003.
- MAHONEY, J. After KKV: the new methodology of qualitative research. *World Politics*, v. 1, p. 120-47, 2010.
- MAHONEY, J.; GOERTZ, G. *A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research in the social sciences*. New Haven: Princeton University Press, 2012.
- McDERMOTT, R. Experimental methods in political science. *Annual Review of Political Science*, v. 5, p. 31-61, 2002.
- MORGAN, S. L.; WINSHIP, C. *Counterfactuals and causal inference: methods and principles for social research*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- MORTON, R. B. *Methods and Models: a guide to the empirical analysis of formal models in political science*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- MORTON, R. B.; WILLIAMS, K. C. The advent of experimental Political Science. In: MORTON, R. B.; WILLIAMS, K. C. *Experimental political science and the study of causality: from nature to lab*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- PRZEWORSKI, A. Is the science of comparative politics possible? In: BOIX, C.; STOKES, S. (Org.). *Oxford handbook of comparative politics*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- RAGIN, C. C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1989.

REZENDE, F. da C. A nova metodologia qualitativa e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na Ciência Política Comparada. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, p. 218-252, 2011.

REZENDE, F. da C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na Ciência Política Comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 6, p. 297-337, 2011b.

REZENDE, F. da C. Transformações metodológicas na Ciência Política. *Revista Política Hoje*, v. 24, p. 13-45, 2015a.

REZENDE, F. da C. *Modelos de causalção e pluralismo inferencial*. [Working Paper nº 1]. Núcleo de Epistemologia e Método Comparado na Ciência Política, Departamento de Ciência Política, UFPE, Recife, PE, 2015b.

REZENDE, F. da C. O Pluralismo Inferencial na Ciência Política pós-KKV (2005-2015): argumento e evidências. *Revista Política Hoje*, v. 26, n. 1, p. 241-277, 2016.

REZENDE, F. da C. Transformações na cientificidade e o ajuste inferencial na Ciência Política: argumento e evidências na produção de alto fator de impacto. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 63, p. 103-138, 2017.

RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. California: SAGE Publications, 2009.

ROHLFING, I. *Case studies and causal inference: an integrative framework*. New York: Palgrave MacMillan, 2012.

RUBIN, D. B. For objective causal inference: design trumps analysis. *Annals of Applied Statistics*, v. 2, p. 808-840, 2008.

SARTORI, G. What is politics? In: COLLIER, D.; GERRING, J. (Ed.). *Concepts and method in social science: the tradition of Giovanni Sartori*. Abingdon: Routledge, 2009.

SHAPIRO, I.; SMITH, R. M.; MASOUD, T. E. (Ed.). *Problems and methods in the study of politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.

SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMAN, C. *Set-theoretical methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis*. New York: Cambridge University Press, 2012.

SIL, R. Problems chasing methods or methods chasing problems?: research communities, constrained pluralism, and the role of eclecticism. In: SHAPIRO, I.; SMITH, R. M.; MASOUD, T. E. (Ed.). *Problems and methods in the study of politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.

SIL, R.; KATZENSTEIN, P. J. *Beyond paradigms: analytic eclecticism in the study of world politics*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 11 – 53, jan./jun. 2017

SOLKA, J. L. Text data mining: theory and methods. *Statistics Surveys*, v. 2, p. 94-112, 2008.

SPRINZ, D. F.; WOLINSKY-NAHMIA, Y. (Ed.). *Models, cases and numbers: methods for studying international relations*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

STOKES, S. A defense of observational research. In: TEELE, D. L. (Ed.) *Field experiments and its critics: essays on the use and abuse of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014.

WELLER, N.; BARNES, J. *Finding pathways: mixed-method research for studying causal mechanisms*. New York: Cambridge University Press, 2014.

ANEXO

ANÁLISE DE CONTEÚDO - DICIONÁRIO DE TERMOS

Consulta por termo

Contexto personalizado; parágrafo adjacente

Termo	Tipo	Estrutura da Consulta
Bayesian Models	palavras derivadas	bayesian
Behavior	palavras derivadas	behavior*
Case Study	palavras derivadas	case and study
Causation	palavras derivadas	causation or causa*
Confounders	palavras derivadas	confounder
Counterfactual Models	palavras derivadas	counterfactual
Data Analysis	palavra exata	fig OR figure (exato) AND Table (exato)
Econometrics	palavras derivadas	econometric*
Effects	palavras derivadas	effect
Endogeneity	palavra exata	endogeneity
Estimation	palavra exata	estimat*
Explanation	palavra exata	explan*
Formal Model	palavra exata	“formal and model”
Formal Model (equation)	palavra exata	equation
Fuzzy Sets	palavra exata	fuzzy set
Game Theory	palavra exata	“game and theory”
Hierarchical Models	palavra exata	“hierarchical and model”
Hypothesis	palavras derivadas	hypothes*
Ideal Point	palavra exata	ideal point
Impact	palavras derivadas	impact

Inference	palavras derivadas	inference
Institutions	palavras derivadas	institution
Large-N	palavra exata	large and n
Mechanisms	palavras derivadas	mechanism
Method	palavras derivadas	method
Model	palavras derivadas	model
Monte Carlo	palavra exata	“monte and carlo”
New Institutionalism	palavra exata	”Historical AND Institutionalism”OR ”Sociological AND Institutionalism”OR ”Economic Institutionalism”
Panel Data	palavra exata	“panel and data”
Path Dependency	palavra exata	“path dependency” or “path dependence”
Policy	palavras derivadas	policy
Probability	palavra exata	Probability
Process Tracing	palavra exata	“process and tracing”
Propensity Score	palavra exata	“propensity and score”
QCA	palavra exata	“QCA” ou “Qualitative Configurational Analysis”
Qualitative	palavra exata	qualitative
Quantitative	palavra exata	quantitative
Randomization	palavra exata	randomiz*
Rational Choice	palavra exata	“rational and choice”
Regression	palavra exata	regression
Regression OLS	palavra exata	OLS
Regression Logit	palavra exata	logit
Regression Probit	palavra exata	probit
Regression Tobit	palavra exata	tobit
Research Design	palavra exata	“research and design”
Selection Bias	palavra exata	“Selection and Bias”
Sensitivity Analysis	palavra exata	“sensitivity and analysis”
Small-n	palavra exata	large and n

Spatial Models	palavra exata	small-n
Statistics	palavras derivadas	statistic*
Survey	palavra exata	survey
Survival Models	palavra exata	Kaplan and Meier or Cox and Proportional and Hazard
Test	palavra exata	test
Theory	palavras derivadas	theory
Time-Series	palavras derivadas	“time and series”
Transaction Costs	palavra exata	“transaction and costs”
Veto Player	palavra exata	“Veto and Player”
Validity	palavra exata	validity

Fonte: Adaptado de Rezende (2017).

VANTAGENS E DESAFIOS DO QCA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

QCA'S ADVANTAGES AND CHALLENGES FOR INTERNATIONAL RELATIONS

Cinthia Regina Campos*

Resumo: A área de Relações Internacionais possui peculiaridades metodológicas que dificultam sobremaneira a escolha da melhor técnica de pesquisa. A principal delas é a complexidade causal caracterizada pela necessidade de analisar o contexto histórico no qual um dado fato ocorre. Outro problema recorrente na área diz respeito à dificuldade de mensuração e, por conseguinte, a replicabilidade é igualmente prejudicada. Conceitos como poder, *soft power*, *spill over*, hostilidade, dentre outros, não são automaticamente observáveis e determinados. A depender da pergunta de pesquisa, lançar mão de um modelo estatístico requer uma série de *trade-offs* enfrentados pelo pesquisador. Como alternativa a essas dificuldades, o artigo discute a técnica da Qualitative Comparative Analysis como uma forma de superar esses desafios metodológicos sem perder o propósito de fornecer uma explicação. Elaborado por Ragin (1987), o QCA utiliza a álgebra booleana para identificar combinações de variáveis que estejam presentes para compreender um dado fenômeno social. A lógica do modelo não é entender o impacto de uma dada variável em algum resultado observável, mas identificar as condições pelas quais aquele resultado ocorre. Dessa forma, essa explicação por mecanismo permite aferir a noção de contexto, tão cara às Relações Internacionais, ao mesmo tempo em que não perde rigor científico. Por fim, o artigo apresenta alguns exemplos da aplicabilidade do método.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Metodologia. QCA.

Abstract: The International Relations field has methodological features that make it difficult to choose the best research technique. The most used method is one is the causal complexity characterized by the analysis of the historical context in which a given fact occurred. Another recurring problem in this area relates to the difficulty of measuring which makes replicability also a problem. Concepts such as “power”, “soft power”, “spill over”, “hostility”, among others, are not automatically observable and determined. Depending on the research question, using a statistical model requires a series of trade-offs faced by the researcher. As an alternative to these difficulties, the present article discusses the technique of Qualitative Comparative Analysis as a as a tool to overcome these methodological challenges without losing the purpose of providing an explanation. Drafted by Ragin (1987), the QCA uses Boolean algebra to identify combinations

* Professora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB). Possui graduação em Ciências Sociais pela UFPE (2006), mestrado em Ciência Política pela UFPE (2009) e doutorado em Ciência Política pela UFPE (2015). Atualmente é Diretora da Regional Nordeste da Associação Brasileira de Ciência Política e membro associado da International Political Science Association, da Latin American Studies Association e da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Contato: Cinthia.campos@unilab.edu.br

of variables that are present to understand a given social phenomenon. The logic of this model is not to understand the impact of a given variable on some observable results, but to identify the conditions by which that those results occurred. Thus, this explanation by mechanism allows us to gauge the notion of context, so dear to International Relations while it does not lose its scientific rigor. Finally, the article presents some examples of the applicability of the method.

Keywords: International Relations. Methodology. QCA.

1 Introdução

Desde a criação de áreas temáticas sobre Ensino e Metodologia, tanto nos encontros nacionais da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) quanto na Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), a questão do rigor metodológico entrou definitivamente para a agenda de pesquisa e ensino no Brasil. Diferentemente da Ciência Política, as Relações Internacionais apenas na última década têm buscado aprofundar o debate, identificando as dificuldades específicas da área e os desafios da pesquisa e conseqüentemente do ensino.

Uma das questões que permeiam o debate metodológico tem sido a dificuldade em definir e identificar causalidade em um ambiente complexo, em que a interação em diversos níveis dificulta sobremaneira uma análise que considere ao mesmo tempo o contexto no qual o fenômeno ocorre bem como as variáveis associadas a este. A multidisciplinaridade do campo das Relações Internacionais torna essa missão ainda mais imprecisa em virtude da precariedade de um núcleo metodológico em que as disciplinas de outras áreas contribuam de forma auxiliar e não se confundam com a centralidade explicativa da área. Disciplinas como história, geopolítica, direito, economia, dentre outras, possuem um método próprio de análise e técnicas de pesquisa que podem ser intercambiáveis, porém transferidas de forma contingencialmente para as Relações Internacionais.

Este artigo tem por objetivo contribuir para a construção desse núcleo metodológico, considerando que as Relações Internacionais, assim como qualquer disciplina, requerem uma ampla discussão que possa reverberar tanto na pesquisa quanto no ensino. Inegavelmente, a principal característica das RIs é a sua complexidade causal, lidando por vezes com eventos raros ou fenômenos que não são recorrentes, permeados por explicações multivariadas em que o contexto importa (SPRINZ; WOLINSKY, 2004). Como consequência, a área lida com o *trade-off* da generalização explicativa *versus* aprofundamento analítico.

Dessa forma, tem ganho espaço nesse debate a aplicabilidade de análises que buscam uma fronteira entre o geral e o particular, que ao mesmo tempo possa identificar padrões mínimos de explicação, descartando variáveis e reforçando outras. O Qualitative Comparative Analysis (QCA) tem se apresentado recentemente como uma técnica potencialmente interessante para superar o *trade-off*, anteriormente citado, e será objeto de discussão ao longo do artigo. O QCA pode ser definido como uma composição entre a lógica quantitativa e a qualitativa de análise, identificando a ausência e a presença de variáveis para a ocorrência de um dado fenômeno,

porém sem a preocupação com a estimação matemática, tão cara à estatística.¹

Dito isso, este artigo busca primeiramente discutir as possibilidades de explicação causal nas Ciências Sociais como um todo, mas especificamente considerando as peculiaridades das RIs; em um segundo momento irá tratar da técnica de QCA, como funciona, a que tipo de pesquisa se destina, bem como suas vantagens e desvantagens; por último, o artigo apresenta alguns exemplos de QCA aplicado às RIs.

2 O problema da causalidade²

A obra seminal de King, Keohane e Verba (1994) é considerada referência principalmente ao propor um desenho de pesquisa a ser aplicado independente da técnica de pesquisa escolhida pelo pesquisador. Segundo os autores, quer seja quantitativo quer qualitativo, um estudo pode ser sistemático e científico, contanto que siga uma lógica de inferência: “[...] As lições desses esforços devem ser claras: nem a pesquisa quantitativa nem qualitativa é superior uma à outra, independentemente do problema de pesquisa a ser abordado” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 159, tradução nossa).³

A obra de KKV provocou uma reação em cadeia de diversos pesquisadores da área, por defender a necessidade de se testar hipóteses e que toda pesquisa social deve ter como fim estabelecer inferências, seja ela descritiva⁴ ou causal. No entanto, diferentemente de uma inferência descritiva, a definição de causa e efeito é bem mais complexa para as Ciências Sociais. Segundo os autores, essa é uma incerteza que dificilmente será sanada, mas que não deve impedir o cientista de ir além da inferência descritiva quando tiver evidências suficientes para tal (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 1.485).

A principal crítica direcionada à obra é certamente a predileção desta por uma inferência baseada na lógica quantitativa. Apesar de reconhecerem outras definições de causalidade,⁵ além daquela da mensuração do efeito das causas, o pouco espaço dedicado por KKV a essas alternativas fez surgir uma série de estudos que não apenas tentam corrigir essa deficiência, mas que defendem uma maior importância da técnica qualitativa, ou pelo menos um reconhecimento

¹ O QCA possui sim uma estimativa de consistência, porém com menor rigor matemático do que uma regressão linear, tendo em vista que o QCA não calcula o impacto de uma variável isolada, mas estima a importância de uma dada configuração causal considerando diversas variáveis ao mesmo tempo.

² Parte deste tópico é parte integrante do artigo “*O labirinto metodológico das relações internacionais: dilemas e potenciais saídas*”, publicado anteriormente na *Revista Política Hoje*, v. 24, n. 2, 2015.

³ “[...] *the lessons of these efforts should be clear: neither quantitative nor qualitative research is superior to the other, regardless of the research problem being addressed*” [3].

⁴ Em uma inferência descritiva a chave da investigação está em identificar fatores sistêmicos e não-sistêmicos relacionados ao objeto de pesquisa. Isso significa isolar os processos constantes nas observações daqueles ocasionais. A ideia aqui é expor o padrão que é comum e persistente entre as observações e o que é uma exceção (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

⁵ Entre elas, mecanismos causais, múltipla causalidade e causalidade simétrica e assimétrica. Para King, Keohane e Verba (1994, p. 1.654, kindle), mecanismos causais se estabelecem após a identificação do efeito de uma causa; enquanto a ocorrência de múltiplas causas pode ser corrigida com recursos estatísticos mais sofisticados; por último, causalidade simétrica e assimétrica não constituíram uma definição em si de causalidade, mas apenas um tipo de inferência causal.

dos *trade-offs* enfrentados pela lógica quantitativa de inferência causal (BRADY; COLLIER, 2008, 2010; BOX-STEFFENSMEIER; MAHONEY, 2010; LIBERMAN, 2005).

O primeiro problema levantado diz respeito à dificuldade, quiçá impossibilidade, de se aplicar a lógica de inferência causal de KKV para determinados problemas de pesquisa em que o controle das variáveis e das observações não pode ser manipulado pelo pesquisador, o que ocorre com certa frequência em estudos da política comparada, instituições e regimes.

Przeworski (2007) afirma que, pela impossibilidade de controlar variáveis histórico-culturais de forma aleatória ou quase-experimental, inferências causais podem sofrer de endogeneidade. Quando se trata de instituições, regimes políticos e todo e qualquer fenômeno que apresente um processo histórico em curso, é necessário ter em mente a dificuldade de se eliminar totalmente a endogeneidade e a interferência das condições específicas nas quais as causas são geradas. Dessa forma, a causalidade é identificada não por regularidades estimadas, mas por mecanismos causais que operam em conjunto para a ocorrência de um dado evento.

Collier, Brady e Seawright (2010) rechaçam fortemente KKV afirmando que mecanismos causais não apenas fornecem uma noção de contexto, como possuem potencial para confirmar ou negar uma inferência causal, além de alertar para correlações espúrias. Brady (2010, p. 72) vai além, afirmando que tanto é possível ter uma explicação sem causalidade, assim como efeitos de uma causa sem uma explicação. Segundo o autor, o grande problema na definição de causalidade apresentada por KKV é o pré-requisito da validade interna do modelo, que depende significativamente da eficiência na mensuração dos dados disponíveis, o que na área de Relações Internacionais é problemática.

Mearsheimer e Walt (2013) apontam que o avanço e a democratização da tecnologia refletiram um crescimento de estudos quantitativos, principalmente nos estudos de segurança e defesa e centros de pesquisa instalados nos Estados Unidos. Os autores alertam que, em virtude da maior dificuldade de mensuração dos fenômenos internacionais, o simples teste de hipótese não pode ser feito de forma automática, com modelos lineares. Segundo os autores, as Relações Internacionais dependem integralmente de uma teoria robusta capaz de guiar tanto a mensuração das variáveis quanto a adequação dessas a uma técnica de pesquisa mais eficiente.

Os autores elencam cinco ordens de problemas que dificultam a investigação, são elas: 1) modelos mal construídos, que além do problema de seleção dos casos, é preciso entender como as variáveis se comportam quando agrupadas no modelo; 2) mensuração ineficiente, obstruindo a existência de consensos sobre conceitos-chave como poder, coerção e cooperação; 3) baixa qualidade na coleta de dados específicos nas RIs,⁶ problema que se reforça em estudos comparados quando diferentes agências em diferentes países fornecem banco de dados com indicadores difíceis de serem comparados; 4) a ausência de explicação, em que mesmo quando o modelo esteja ajustado, as variáveis de interesse bem definidas e uma coleta eficiente de dados, há ainda pouca generalização nas RIs; 5) por fim e como consequência das dificuldades já citadas, persistente carência de confirmações empíricas que favoreçam o acúmulo de conhecimento na disciplina.

⁶ É possível citar diversos exemplos, desde as estimativas de posse de armas nucleares e morte de civis em conflitos militares a dados sobre fluxo migratório.

Em um dos seus mais recentes livros sobre metodologia das RIs, Lebow (2014) propõe uma nova definição de causalidade, que, segundo ele, se enquadraria melhor para a complexidade característica da disciplina. Reconhecidamente um pluralista em virtude de outras obras mais recentes,⁷ Lebow (2014) cunha o termo *Inefficient Causation*, ou, em tradução livre, Causação Ineficiente. O autor afirma que o objetivo desse conceito é agregar tanto a possibilidade de generalização quanto o contexto dos fenômenos histórico-sociais. Segundo ele, “[...] supõe que os resultados internacionais mais importantes são dependentes do contexto e, portanto, melhor caracterizados como instâncias de causalidade singular. Está enraizado em uma compreensão de mundo político aberto, não linear e reflexivo” (LEBOW, 2014, tradução nossa)⁸.

Lebow (2014) ainda afirma que o principal problema das RIs é que são incapazes de realizar previsões da mesma forma como temas da Ciência Política conseguem, a exemplo de estudos eleitorais. Segundo o autor, as RIs são capazes de fazer projeções e não previsões. A diferença aqui, afirma ele, trata-se da capacidade de previsões estimar tendências em termos de gradação, enquanto que

A previsão, em contraste, usa teorias, proposições ou correlações como pontos de partida para múltiplas narrativas abertas que se baseiam no contexto. Estas, por seu turno, reconhecem que qualquer linha de história pode ser confundida por eventos, uma vez que muito do que determina os resultados é dependente do contexto e fora de qualquer teoria, proposição ou regularidade. As associações, mesmo as mais fracas, podem servir de base para as previsões, mas não como as próprias previsões. Muitas previsões, ainda assim, são possíveis. Por isso, firmar que o euro sobreviverá à sua última crise, que o Irã está buscando desenvolver sua capacidade de produzir armas nucleares, ou que o aquecimento global terá profundas conseqüências climáticas podem estar corretos, mas nenhum deles é baseado em regularidades (LEBOW, 2014, p. 49, tradução nossa).⁹

Apesar do jogo de palavras para tentar diferenciar projeções de previsões,¹⁰ Lebow (2014) tem por objetivo principal defender a ideia de que as RIs se adequam melhor a uma explicação por processo e não por regularidade. Ao aplicar o conceito de causação singular como justificativa para a ideia de Causação Ineficiente, o autor também parte do pressuposto de que boa parte dos eventos nas relações internacionais apresentam uma causalidade para aquele evento ocorrer, porém estaria permeada pelo contexto específico deste. Portanto, em sua visão,

⁷ Ver em Lebow e Lichbach (2007) e Lebow (2008).

⁸ “[...] It assumes that most important international outcomes are context dependent and therefore best characterized as instances of singular causation. It is rooted in an understanding of the political world as open-ended, non-linear, and reflexive”.

⁹ Forecasting, by contrast, uses theories, propositions or correlations as starting points for open-ended, multiple narratives that build on context. They recognize that any story line may be confounded by events as so much of what determines outcomes is context dependent and outside of any theory, proposition or regularity. Associations, even weak ones, can serve as the foundation for forecasts, but not of predictions. Many predictions are nevertheless possible. Claims that the euro will survive its latest crisis, that Iran is seeking a nuclear weapon capability, or that global warming will have profound climactic consequences may all be correct, but none of them are based on regularities.

¹⁰ Para definir projeções, aquela que segundo o autor é a única que pode ser aplicada para as RIs, Lebow emprega o termo *forecast*, enquanto que usa o termo *predictions* para a capacidade de outras Ciências Sociais que efetivamente estimam tendências.

explicar fenômenos como as duas grandes guerras, a Guerra-Fria ou ainda a integração europeia a partir da busca por regularidades é um esforço claramente inútil. Por fim, Lebow (2014) afirma que estudos comparados não perdem sua eficácia e permanecem sendo uma fonte importante para testar teorias e acumular achados, porém apenas por meio da técnica *process tracing* para estudos de caso em profundidade é que seria possível estabelecer uma causalidade, então, eficiente.¹¹ No entanto, essa causalidade ainda é contingencial e incapaz de ser generalizada para outros fenômenos, mesmo que similares.

No próximo tópico, trataremos do *Qualitative Comparative Analysis* como a técnica que possui potencial tanto para identificar variáveis que contribuam em algum grau para que um dado evento ocorra ao mesmo tempo em que auxilia na construção de configurações causais passíveis de serem testadas em diversos casos observados.

3 *Qualitative Comparative Analysis* e a noção de configurações causais

Ao discutir brevemente o conceito de mecanismos causais, King, Keohane e Verba (1994) reservam um lugar de coadjuvante para ferramentas qualitativas de pesquisa, como o *process-tracing*. Segundo eles, esse tipo de recurso é uma faceta complementar, contribuindo para a inferência descritiva que antecede a inferência causal, mas que não constitui o foco principal para mensurar causalidade. Ao contrário das técnicas disponíveis para analisar dados *large-n*, em uma pesquisa qualitativa de *small-n* o controle das variáveis é menos automático. É impossível reescrever a história com a presença ou a ausência dos processos sistêmicos inicialmente identificados pela inferência descritiva, o que torna o estabelecimento de uma causalidade uma tarefa muito mais complexa.

Brady (2010, p. 76) considera insuficiente a solução apresentada por KKV para a dificuldade de mensuração nas Ciências Sociais, afirmando ser simplista a divisão entre variáveis nominais, ordinais e intervenientes para a complexidade das Ciências Sociais. No entanto, o autor não apresenta uma alternativa consistente à proposta de KKV, mas alerta para a contribuição da pesquisa qualitativa na elaboração de tipologias e taxonomias conceituais, mas que possuem algum grau de flexibilidade, como no exemplo abaixo:

Assim, podemos medir a democracia extensivamente pela fração da população emancipada ou pelo número de partes, ou podemos mensurá-la conjuntamente usando classificações de observadores experientes. Se usarmos o segundo método, como os pesquisadores qualitativos tendem a fazer, então poderemos pensar se devemos dimensionar os avaliadores e os países que são classificados. Talvez os avaliadores se diferenciem em sua disposição de chamar um país de democracia; talvez eles tenham tendências de algum tipo ou de outro (BRADY, 2010, p. 79, tradução nossa).¹²

¹¹Porém, não determinística (JACOBS, 2014).

¹²Thus we can measure democracy extensively by the fraction of the population enfranchised or by the number of parties, or we can measure it conjointly by using ratings from knowledgeable observers. If we use the second

Ao tratar do largo emprego dos estudos de casos nas Ciências Sociais em geral, George e Bennett (2004) enfatizam que, para além do problema de viés, diversos padrões causais podem estar associados aos casos investigados. Segundo os autores, pesquisas que lidam com o dilema das muitas variáveis e poucos casos frequentemente lidam com o problema da equifinalidade, no qual a causalidade é atingida por mecanismos causais e não pelo impacto específico de uma ou mais variáveis. Dessa forma, diversas configurações causais podem operar para que um fenômeno social ocorra. O peso causal de uma determinada variável pode ser diferente quando os casos em estudo mudam, o que não significa que o mecanismo causal pelo qual o evento se dá seja completamente diferente (GEORGE; BENNETT, 2004, p. 27). Isso acontece principalmente em eventos que possuam uma complexidade causal importante, característica inerente às Relações Internacionais.

Resende (2011, p. 319) reforça que fenômenos sociais que sofrem de complexidade causal necessitam invariavelmente de um suporte analítico capaz de compreender como o contexto importa, mais do que buscar generalizações e conceitos que se aplicariam a diversos contextos histórico-sociais.¹³ Segundo o autor, os considerados *set-theoretical models* se ajustam melhor a eventos permeados pela complexidade causal, pois possuem um potencial em identificar as condições específicas pelas quais determinados resultados ocorrem a partir de um conjunto específico de causas.

Mahoney (2010) defende a existência de uma nova metodologia qualitativa que se revela de grande contribuição para o desenho de pesquisa, em que ambas, tanto a lógica quantitativa generalista quanto a técnica qualitativa histórico-contextual, associadas, poderiam compartilhar seus pontos fortes e superar em conjunto suas limitações.

Esta literatura sugere que o trabalho qualitativo pode ajudar pesquisadores quantitativos a lidar com desafios inevitáveis em relação a conceitos e medidas, homogeneidade de casos e justificativas pressupostos fundamentais como a independência condicional. De igual modo, assume que os analistas qualitativos podem se beneficiar da pesquisa quantitativa ao selecionar casos, formular hipóteses e generalizar resultados (MAHONEY, 2010, p. 139, tradução nossa).¹⁴

O autor se refere ao *Qualitative Comparative Analysis*, método desenvolvido por Charles Ragin em 1987, o qual aplica a lógica booleana para identificar quais configurações causais estariam presentes na ocorrência de um fenômeno, analisado de forma comparada em diversos

method, as qualitative researchers are inclined to do, then we might want to think about whether we should scale the raters as well as the countries that are rated. Maybe the raters differ in their willingness to call a country a democracy; maybe they even have biases of some sort or another.

¹³*Set-theoretical models* inicialmente baseia-se na lógica de pertencimento ou não de conjuntos de variáveis a um dado fenômeno. Em seguida identifica as conexões entre as variáveis presentes coincidentes com os casos investigados. Estabelecendo, por fim, quais são necessárias e/ou suficientes para que o evento de interesse ocorra. A partir da identificação das variáveis necessárias e suficientes, o mecanismo causal pode ser identificado (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2007).

¹⁴This literature suggests that qualitative work can help quantitative researchers with inevitable challenges concerning concepts and measurement, case homogeneity, and justifying key assumptions such as conditional independence. It likewise assumes that qualitative analysts can benefit from quantitative research when selecting cases, formulating hypotheses, and generalizing results.

casos. O método assemelha-se à lógica de análise criada por Stuart Mill e desenvolvida e adaptada por comparativistas nos anos 70 (PRZEWORSKI; TEUNE apud LIÑAN, 2010). Trata-se dos Métodos da Semelhança (MDS) e da Diferença (MSSD), em que no primeiro a comparação é feita entre casos muito diferentes entre si, mas que apresentam um resultado comum. O objetivo aqui é identificar qual variável-chave comum a diferentes casos explicaria o evento apresentado por eles. Já no Método da Diferença, a lógica se inverte: selecionam-se casos similares, mas com resultados diferentes (LANDMAN, 2000).

Segundo Landman (2000), ambas as técnicas, tanto a da semelhança quanto a da diferença, se aplicam a poucos casos, cujo limite se estabelece pela própria possibilidade de comparabilidade. A principal vantagem nessas duas metodologias de análise é o fato de diminuir o problema do viés na escolha de casos, no qual o risco de considerar associações espúrias ou identificar erroneamente uma variável, como aquela responsável pelo fenômeno quando se seleciona casos com base apenas nos dados da variável dependente (GEDDENS, 2003). A seleção dos casos passa a ser feita com critérios claros, que permite tanto a variabilidade em suas características, ou seja, nos valores das variáveis independentes, quanto nos resultados.

O QCA inspira na lógica do MDS ao selecionar casos com valores positivos, mas com a inserção de casos negativos na variável dependente. A diferença aqui se estabelece pela identificação de um conjunto de variáveis que estejam presentes ou ausentes para a ocorrência de um dado fenômeno. Ao contrário dos métodos apresentados por Landman (2000), não é uma variável específica ou um fator-chave que explique um dado resultado, mas uma configuração causal que considera uma multiplicidade de fatores e a conjuntura na qual estão presentes. Ao investigar casos semelhantes, é possível identificar quais fatores são minimamente necessários para que o evento de interesse ocorra. No entanto, como aponta Liñan (2010), apenas com a inserção de casos negativos é possível verificar os fatores que sejam necessários, mas igualmente suficientes para a presença do fenômeno entre os casos investigados.

Além disso, Ragin (1987), ao propor o QCA como uma nova metodologia de pesquisa, teve por objetivo propor uma técnica que solucionasse tanto o problema das ferramentas quantitativas, quando essas se tornam abstratas e perdem poder explicativo em fenômenos complexos, quanto a dificuldade das análises qualitativas *case-oriented* em alcançar uma inferência causal minimamente passível de generalização. De fato, o QCA configura-se em uma ferramenta que mescla características de ambas as técnicas de pesquisa.

O QCA se apoia fundamentalmente na teoria para identificar quais variáveis podem explicar os casos investigados (LIÑAN, 2010; RAGIN, 2000). Pode-se perguntar, por exemplo, qual contexto leva um país a aderir a uma convenção internacional sobre direitos humanos? Teóricos que abordam a perspectiva da paz democrática (MESQUITA et al., 1999) apontariam que ser uma democracia consolidada seria uma condição importante em virtude dos valores liberais compartilhados, das pressões exercidas pelas instituições internas e pela opinião pública na formulação e execução da política externa. Já as teorias racionais podem apontar como uma explicação para formação de acordos a existência de instituições internacionais que modifiquem as expectativas entre a ação dos governos, convencendo-os dos ganhos coletivos advindos dessa cooperação (AXELROD; KEOHANE, 1985). Em suma, é possível construir o modelo a partir

de diversas teorias, elencando as variáveis passíveis de teste para a configuração causal. Dessa forma, fica claro que uma das vantagens dessa técnica é permitir o que Checkel (2013) defende como crucial para a inferência causal nas RIs: a integração entre diversas abordagens teóricas que possam de alguma forma ser complementadas entre si.

Para tanto, países que aderiram e que não aderiram (casos negativos) deveriam estar presentes na análise, a fim de identificar se as variáveis de teste realmente se mantêm na ampla maioria dos casos positivos e, por conseguinte, ausentes nos casos negativos. Caso uma variável esteja presente tanto em observações negativas quanto positivas, dois caminhos são possíveis: excluir a variável da configuração causal final; ou considerá-la necessária para o evento de interesse, porém não suficiente, sendo, para tanto, imprescindível o cálculo do índice de consistência,¹⁵ feito para cada uma das configurações possíveis (LIÑAN, 2010).

O QCA divide-se basicamente em três tipos: o *crisp-set*, sendo o mais simples, no qual as variáveis investigadas são passíveis de mensuração binária (LIÑAN, 2010); o *multi-value*, em que as variáveis ainda são categóricas, no entanto podem apresentar mais de dois valores, contanto que mensurados de forma ordinal (CRONQVIST, 2005); e, por fim, o *fuzzy-set*, com variáveis numéricas transformadas em variáveis contínuas por meio de uma calibragem¹⁶ cujos valores variam de 0.0 a 1 (RAGIN, 2008¹⁷).

Dentre os três tipos, o *crisp-set* possui a vantagem de ser uma análise simplificada de poucos casos, que se adequa bem a variáveis com menor complexidade em sua mensuração, resguardando a necessidade que essas sejam dicotômicas. Quanto aos demais tipos, um *software* é necessário para identificar as configurações causais com maior consistência. Tanto no *Multi-value* quanto no *Fuzzy-set*, a adequação de pertencimento às variáveis de teste divide-se em categorias que vão do “mais provável” ao “menos provável”, o que Ragin (2008) chamará de método direto de calibragem. No *fuzzy-set*, a calibragem se dá ainda de outra forma, ou seja, pelo método indireto, no qual caucula-se o grau de pertencimento (*degree of membership*) dos casos investigados a cada uma das variáveis e em termos de comparação entre todos os casos observados. O *fuzzy-set* apresenta-se como uma alternativa mais confiável para variáveis de difícil mensuração, permitindo que tanto a teoria quanto a técnica quantitativa deem o suporte necessário para enquadrar cada um dos casos nas configurações causais possíveis. Outra vantagem importante do *fuzzy-set* em comparação aos demais tipos de QCA é a possibilidade de aumentar o número de casos sem perder a variabilidade entre eles.¹⁸ No entanto, o *fuzzy-set*, bem como o *multi-value*, requer do pesquisador um forte suporte teórico para identificar o ponto de corte entre o que seria menos ou mais provável de pertencimento para enquadrar os casos investigados. No próximo tópico há exemplos concretos da aplicabilidade em objetos de estudo das Relações

¹⁵Esse cálculo pode ser manual quando se trata de um *crisp-set*, no entanto é necessário recorrer a um software específico quando se trata de um *multi-value* ou *fuzzy-set*. O índice de consistência é calculado para identificar qual configuração causal é proporcionalmente dominante em relação a todos os casos positivos investigados.

¹⁶Esta calibragem é feita por meio de softwares específicos disponíveis gratuitamente em <http://www.u.arizona.edu/~decragin/fsQCA/>

¹⁷Artigo disponível em: <http://www.u.arizona.edu/~decragin/fsQCA/download/Calibration.pdf>

¹⁸Em geral, o QCA é uma técnica aplicável para estudos comparados de *small-n* e *medium-n*, em que o número exato de casos passíveis de análise dependerá do problema de pesquisa investigado e do suporte teórico para identificar casos no mundo real que poderiam explicar o evento de interesse.

Internacionais.

4 Exemplos do uso do QCA nas RIs

4.1 *Conditions for EU Constitutionalization: a qualitative comparative analysis*

Schimmelfennig et al. (2006) utilizam o QCA para investigar o contexto político-institucional no qual mudanças constitucionais ocorreram no âmbito da União Europeia, em especial a expansão dos poderes do Parlamento Europeu (PE) e o avanço da institucionalização dos direitos humanos em nível supranacional. Para tanto, os autores recorrem a um *crisp-set*, tendo como unidade de análise (variável dependente) 66 decisões constitucionais formais da União Europeia, discutidas e adotadas pelas Reuniões Intergovernamentais, realizadas entre os Estados-membros desde o início do bloco até 2004. Se o conteúdo da decisão for considerado uma agenda em prol do PE e da institucionalização dos direitos humanos, os autores entendem como um caso positivo sob o código 1 (presente). As variáveis independentes que representam as possíveis condições pelas quais houve o fortalecimento do PE e do sistema supranacional de direitos humanos são: saliência, quando a constitucionalização reduz competências nacionais e levanta questionamentos de países membros; coerência interna, quando há uma institucionalização informal precedente, e externa, quando há institucionalização igualmente no âmbito internacional,¹⁹ o que não se aplica no caso do PE; e, por fim, publicidade, quando houve convenções organizadas antes das reuniões intergovernamentais, que geralmente são realizadas com baixo acesso à sociedade. Segundo os autores, nessas convenções o grau de publicidade é maior do que quando as reuniões intergovernamentais não são precedidas pela mesma, tendo em vista que esses eventos servem como um fórum de discussão com a participação de setores da sociedade civil (SCHIMMELFENNIG et al., 2006, p. 1.173).

Os autores constroem a tabela do QCA para diversas temáticas específicas. No exemplo abaixo, a codificação binária indica que a publicidade esteve ausente na larga maioria dos casos, mesmo quando de fato houve mudança constitucional positiva para o PE (caso=1). Isso indica que publicidade é irrelevante para o aumento do poder legislativo do PE. A redução das competências nacionais (saliência) apresenta-se como uma condição necessária e a princípio suficiente ao menos para um dos casos (LP57), o que não se repete nos demais.

Ao reunir todos os casos na tradicional Tabela da Verdade (*Truth Table*) a fim de verificar nas 66 decisões intergovernamentais se as variáveis dependentes se apresentam ou não como condições necessárias e/ou suficientes para a mudança constitucional positiva, apenas 3 das 16 configurações possíveis não apresentam casos equivalentes (linhas 5, 7 e 15). Dos 66 casos investigados, 61 apresentam a saliência como condição necessária e suficiente, em virtude dos casos contraditórios encontrados em diversas das configurações na tabela, a exemplo das linhas 4, 8 e 12.²⁰

¹⁹O que não se aplica ao caso do PE e, portanto, os autores codificaram essas ocorrências como 0 (ausente).

²⁰Em um QCA *crisp-set*, o índice de consistência pode ser feito manualmente calculando a proporção de casos por configuração causal. Naquela em que há mais caso, é a considerada mais forte.

Tabela 1 - Poder Legislativo do Parlamento Europeu

Caso	Saliência	Coerência interna	Coerência externa	Publicidade	Mudança constitucional
LP51	0	0	0	0	0
LP52	0	0	0	0	0
LP57	1	0	0	0	1
LP86	1	1	0	0	1
LP92	1	1	0	0	1
LP97	1	1	0	0	1
LP00	1	1	0	0	1
LP04	1	1	0	1	1

Fonte: Retirada de Schimmelfenning et al. (2006, p. 1.182).

Tabela 2 - Tabela da Verdade

	Saliência	Coerência interna	Coerência externa	Publicidade	Mudança constitucional	N (66)	Casos
1	1	1	1	1	1	4	CPR00/04, SR00/04
2	1	1	1	0	1	7	CP R86-97, ND57/97, SR92/97
3	1	1	0	1	1	3	CA / BP / LP04
4	1	1	0	0	1/0	11/1	CC52/57, CA92, BP52-75 LP86-00, CA86
5	1	0	1	1	-	-	
6	1	0	1	0	1	2	ND51, SR86
7	1	0	0	1	-	-	
8	1	0	0	0	1/0	3/1	CC / BP51, LP57, CA52
9	0	1	1	1	1	2	ND00/04
10	0	1	1	0	0	3	ND52/86/92
11	0	1	0	1	0	1	CC04
12	0	1	0	0	0/1	9/1	CC86-00, BP86-00 CA00, CA97
13	0	0	1	1	0	2	MR00/04
14	0	0	1	0	0	4	CP R51-57, MR97
15	0	0	0	1	-	-	
16	0	0	0	0	0	12	MR51-92, SR51-57 CA51/57, LP51/52

Fonte: Retirada de Schimmelfenning et al. (2006, p. 1.183).

O objetivo dos autores ao aplicar o QCA era entender quais as configurações causais possíveis diante dos casos reais, reforçando e descartando variáveis sem a preocupação de estimar o impacto isolado de cada uma, mas a própria presença e ausência destas em um conjunto de causas possíveis. Apesar desta vantagem analítica, que se reforça pela complexidade dos fenômenos políticos, faz-se necessário um suporte teórico e um amplo conhecimento do problema de pesquisa para apontar quais variáveis merecem ser testadas, bem como a sua forma de mensuração (se é factível a codificação binária ou não) e o ponto de corte, quando a condificação não se adequa à lógica dicotômica. O próximo estudo apresentado é um exemplo dessa última dificuldade.

4.2 *The politics of EU enlargement revisited – what conditions matter in the case of the EU's South-Eastern enlargement?*

Em seu artigo sobre o processo de alargamento da União Europeia, Jano (2014) investiga sob quais condições países do Leste Europeu são anexados ou não ao bloco e busca entender por que os processos bem-sucedidos variam entre si no ritmo e no tempo das negociações para a adesão. Em virtude da literatura especializada em alargamento considerar esse evento como um processo em curso e não uma efetivação automática, o autor decidiu codificar a variável

dependente (probabilidade de adesão) em uma escala ordinal que varia de sem adesão à completa adesão (JANO, 2014, p. 71). Para definir a ausência de adesão, o autor identifica a inexistência de negociações de acesso, como o nível mais baixo na probabilidade de inserção; enquanto que a assinatura do tratado de adesão é considerada como o último estágio do alargamento.

O grande desafio quando se aplica um *fuzzy-set*, como é o caso deste artigo, é identificar o ponto de corte das definições intermediárias tanto na variável dependente quanto na independente, sem correr o risco de ser arbitrário. Para não cair nesse erro, é fundamental um conhecimento substantivo e teórico do problema de pesquisa (RAGIN, 2008). Jano (2014) estabelece o valor de 0.5 como o limite entre as duas categorias principais e o define como uma probabilidade²¹ de adesão incerta. Esse limite é distinguido pela concessão ou não do status de candidato à adesão. Por conseguinte, o valor de 0.17 é o ponto de corte para quando os países iniciam as negociações para associação ao bloco; 0.33 quando finalizam esse processo; 0.67 para quando inicia as negociações de adesão e 0.87 quando o encerra.²²

As variáveis independentes apresentadas pela literatura e testadas pelo autor como possíveis causas do alargamento em direção ao Leste e Sul Europeus são: o pré-requisito de ser uma democracia liberal, compartilhando valores similares ao Ocidente;²³ o grau de adequação a uma economia de mercado e a capacidade governamental de implementá-la;²⁴ a preferência dos Estados-membros em relação ao alargamento;²⁵ e, por fim, o grau de apoio público ao alargamento europeu, indicador criado a partir de dados do *Eurobarometer*. Ao testar a consistência (significância da condição) e a cobertura (ou seja, o alcance dessa condição nos casos estudados), as variáveis Capacidade Governamental²⁶ e Apoio da Opinião Pública não foram consideradas condições relevantes para o alargamento europeu. As demais apresentaram alta consistência.

Na Tabela 3, o autor testa a consistência e a cobertura para configurações possíveis para o alargamento. As soluções apontadas incluem a configuração complexa (que exclui linhas sem casos-contrafactuais), a intermediária (que inclui apenas os casos que sobreviveram à análise

²¹ Apesar do autor usar o termo probabilidade, a calibragem não identifica probabilidades nos termos da estatística, mas são transformações na escala de pertencimento.

²² O software do Fuzzy-set (Fs/QCA) calibra o grau de pertencimento, levando sempre em consideração a interação entre os casos observados. A ideia aqui é: considerando os casos investigados, quais estão mais próximos e/ou distantes dos extremos (total adesão x não adesão). No entanto, a atribuição das categorias depende do conhecimento substantivo e teórico.

²³ Para tal, o autor usou o banco de dados do Polity IV, indicador da qualidade democrática. Para mais: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

²⁴ Igualmente pré-requisitos para a adesão, foram mensurados a partir de dois indicadores: o *Economic Freedom Index* (<http://www.heritage.org/index/>, recuperado em 23 setembro, 2016); e indicadores compilados no Banco Mundial por Kaufmann (2010), disponível em <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>, recuperado em 23 setembro, 2016.

²⁵ Essa é certamente a variável mais complicada do texto, pois baseia-se em um *survey* realizado apenas nos anos de 2002 e 2006 para identificar as preferências partidárias nacionais em relação aos alargamentos europeus. Jano (2014) calibra a variável para identificar então os principais partidos no poder à época, considerando os scores do survey para os demais anos e estimando o posicionamento europeu a partir do partido dominante na presidência da União Europeia. O principal problema talvez seja o fato de o processo de adesão precisar ser autorizado por unanimidade pelos Estados-membros, portanto, a presidência da UE tem reduzida influência nessa matéria.

²⁶ A literatura aponta que o índice de consistência precisa estar acima de 0.75 para que a variável seja considerada uma condição necessária. A variável capacidade governamental esteve com 0.73, o que a princípio o descarta da análise, mas o teste do modelo completo a reconsidera na configuração causal final.

contrafactual) e a parcimoniosa (inclui os contrafactuais mais simples). Segundo Ragin (2008), a solução intermediária é a melhor em termos substantivos e teóricos. Nesse sentido, a variável opinião pública se reforça como irrelevante e a variável capacidade governamental passa a ser importante na configuração causal.

Tabela 3 - Modelos-base, Consistência e Cobertura para o resultado do alargamento

Modelo: amplitude = f (polity, econfree, goveffe, eucouncpref, eupublicsup)				
Linhas: 7 Ponto de corte da frequência: 1.00000 Ponto de corte da Consistência: 0.952280		Cobertura Bruta	Cobertura Única	Consistência
Solução Complexa e Intermediária	polity*econfree*goveffe*eucouncpref	0.709410	0.709410	0.954082
	Cobertura da Solução: 0.709410 Consistência da Solução: 0.954082			
Solução Parcimoniosa	polity*goveffe + econfree*goveffe	0.731413 0.709410	0.022003 -0.000000	0.955401 0.926660
	Cobertura da Solução 0.731413 Consistência da Solução: 0.928709			

Fonte: Jano (2014, p. 78).

Nota: O sinal de multiplicação * indica uma intersecção, ou seja, condição combinada; enquanto que o sinal de adição + indica a união, ou seja, uma combinação alternativa.

Legenda:

Polity: índice de qualidade da democracia liberal;

Econfree: índice de liberdade econômica;

Goveffe: índice de capacidade governamental;

Eucouncpre: score na preferência da presidência da UE.

A partir da Tabela 3, Jano (2014) conclui que o grau de qualidade da democracia (*Polity*), o índice de liberdade econômica (*econfree*), a capacidade governamental (*goveffe*) e o apoio da presidência da EU (*eucouncpref*) perfazem a configuração causal que melhor explica o alargamento do bloco europeu em direção ao Leste e ao Sul, ou seja, é necessária e suficiente para a adesão de novos membros. Essa conclusão do autor indica que o contexto no qual essa adesão ocorre requer considerar duas direções de análise: tanto no âmbito supranacional quanto à adequação interna dos países candidatos às políticas europeias.

5 Considerações finais

O QCA tem ganho espaço nos últimos quinze anos nas Ciências Sociais, principalmente na Ciência Política, como uma nova metodologia qualitativa. Os dois exemplos aqui apresentados servem apenas como ilustrações práticas das dificuldades, vantagens e principalmente das escolhas guiadas teoricamente que o pesquisador exerce no uso do QCA para processos complexos da política internacional. No entanto, o QCA ainda está inexistente em publicações da área no Brasil.

Em uma rápida pesquisa no Scielo, nas principais revistas da área, a saber, RBPI e Contexto Internacional, nenhuma menção ao QCA foi encontrada, apesar dessa dificuldade

não ser a mesma quando se trata de *journals* internacionais.²⁷ Entender melhor o método e verificar seu potencial explicativo para fenômenos internacionais, marcados pela complexidade causal, pode oferecer uma interessante alternativa metodológica para os desafios que as técnicas tradicionais impõem ao pesquisador da política internacional.

Referências

AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, v. 38, p. 226-254, 1985.

BRADY, H. Doing good and doing better: how far does the quantitative template get us?. In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

_____.; COLLIER, D. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

BRAUMOELLER, B. F.; SARTORI, A. E. The promise and perils of statistics in international relations. In: SPRINZ, D. F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. *Models, numbers, and cases: methods for studying international relations*. Michigan: The University of Michigan Press, 2004.

CHECKEL, J. Theoretical pluralism in IR: possibilities and limits. In: CARLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications Ltd, 2013. pp. 220-242.

COLLIER, D. The comparative method. In: FINIFTER, Ada W. *Political science: the state of the discipline II*. Washington, D.C: American Political Science, 1993.

_____.; BRADY, H.; SEAWRIGHT, J. The quest for standards: King, Keohane, and Verba's designing social inquiry. In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

COLLIER, D.; ELMAN, C. Qualitative and multimethod research: organizations, publication, and reflections on integration. In: BOX-STEFFENSMEIER, J.; BRADY, H.; COLLIER, D. *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CRONQVIST, L. Introduction to MultiValue Qualitative Comparative Analysis (MVQCA), *COMPASS didactics paper*, n. 4, 2006.

GEDDES, B. How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics. *Political Analysis*, v. 2, p. 131-150, 1990.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2004.

²⁷Para acessar diversos artigos da área que aplicam o QCA, consultar o repositório COMPASS em <http://www.compass.org/>.

JANO, D. The politics of EU enlargement revisited: what conditions matter in the case of EU's south - Eastern enlargement? *Contemporary Southeastern Europe*, v. 1, n. 1, p. 68-91, 2014. Disponível em: <<http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/cse/en/node/56>>. Acesso em: 24 set. 2016.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Draft Policy Research Working Paper*. World Bank, September, 2010. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>>. Acesso em: 23 setembro, 2016.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Design social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

LANDMAN, T. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. New York: Routledge, 2008.

LEBOW, R. *A cultural theory of international relations*. New York: Cambridge University Press, 2008.

_____. *Constructing cause in international relations*. New York: Cambridge Press University, 2014.

_____; LICHBACH, M. *Theory and evidence in comparative politics and international relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

LIEBERMAN, E. Nested analysis as a mixed method strategy for comparative research. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 435-52, 2005.

LIÑAN, A. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, v. 3, p. 125-148, 2010.

MAHONEY, J. After. KKV: the new methodology of qualitative research. *World Politics*, v. 62, n. 1, p. 120-47, 2010.

MEARSHEIMER, J.; WALT, S. M. Leaving theory behind: why simplistic hypothesis testing is bad for international relations. *European Journal of International Relations*, v. 19, n. 3, p. 427-457, 2013.

MESQUISTA, B. et al. A institution explanation of democratic peace. *American Political Science Review*, v. 9, n. 4, 1999.

POLITY IV Project: Country Reports 2010 - Systemic Peace. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>>. Acesso em: 23 set. 2016.

PRZEWORSKI, A. Is the science of comparative politics possible? In: BOIX, C.; STOKES, S. *The Oxford handbook of comparative politics*. New York: Cambridge University Press, 2007.

RAGIN, C. *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*. Disponível em: <<http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/Calibration.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2016.

_____. *Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond*. Chicago/London: University of Chicago Press, 2008.

_____. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

REZENDE, F. A nova metodologia qualitativa e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na Ciência Política Comparada. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, 2011.

SCHIMMELFENNIG, F. et al. Conditions for EU constitutionalization: a qualitative comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 8, p. 1168-1189, 2006.

SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. *Set theoretic methods for social sciences: a guide to qualitative comparative analysis*. New York: Cambridge Edition, 2007.

SEAWRIGHT, J. Regression-based inference: a case study in failed causal assessment. In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

SPRINZ, D. F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. Introduction: methodology in international relations. In: SPRINZ, D. F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. *Models, numbers, and cases: methods for studying international relations*. Michigan: The University of Michigan Press, 2004.

**POLÍTICA EXTERNA E PARTIDOS
POLÍTICOS NO EQUADOR EM TRÊS
TEMPOS: REDEMOCRATIZAÇÃO, CRISE
E REALINHAMENTO**

ECUATORIAN FOREIGN POLICY AND POLITICAL
PARTIES IN THREE TIMES:
REDEMOCRATIZATION, CRISIS AND
REALIGNMENT

André Luiz Coelho*
Vinicius Santos†

Resumo: O objetivo deste trabalho é comparar distintas fases de desenvolvimento do sistema de partidos equatoriano como variável doméstica na reflexão sobre seus condicionamentos ou oportunidades para a participação dos partidos como atores na política externa. Para tanto, observamos três períodos históricos distintos: em primeiro lugar, a conformação do sistema, tendo como marco a redemocratização equatoriana (1979). Em um segundo momento, a pesquisa dedica atenção ao período de “transição do sistema” marcado pelas crises que se iniciam a partir de 1996, para, por fim, dedicar-se à emergência de uma nova dinâmica com a eleição do presidente Rafael Correa em 2006 (Aliança País). No primeiro período, o sistema de partidos teria como característica a interação de três fatores: 1) dificuldades para sua institucionalização; 2) volatilidade eleitoral; e 3) provincialização dos partidos. Quando observados frente a política exterior, esses elementos representariam um desafio para os partidos políticos equatorianos participarem/influenciarem na condução da política externa. Já no período de crises, argumentamos que a instabilidade, responsável pela erosão das instituições, seria responsável por gerar uma política exterior “reativa” ao retirar desse campo de ação do Estado sua capacidade de produzir iniciativas. Por último, defendemos que o quadro de instabilidade política é revertido a partir da vitória de Rafael Corrêa e ampliação do processo de “nacionalização dos partidos”, com destaque para a Aliança País, que ofereceu uma “janela de oportunidade” para uma maior influência partidária na política exterior. Para a investigação da inserção internacional equatoriana, tendo por base a análise de Bonilla (2006), consideramos dois

* Professor Adjunto da graduação e do Mestrado em Ciência Política e do Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ). Coordenador do GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global – UNIRIO). Endereço para correspondência: Rua Voluntários da Pátria, n. 107, Botafogo - Rio de Janeiro - Cep: 22270-000. E-mail: andreluizrj@gmail.com

† Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Bacharel em Relações Internacionais (UNULASALLE-RJ). Pesquisador GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global) (UNIRIO) e Pesquisador no Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública, sediado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). E-mail: santos.vinicius18@gmail.com

eixos: 1) “influência estrutural dos Estados Unidos” e 2) “as interações com os países vizinhos”, especialmente com Peru e Colômbia.

Palavras-chave: Equador. Política externa. Partidos políticos.

Abstract: The purpose of this work is to compare different phases of development of the Ecuadorian party system as a domestic variable in the reflection on its conditioning or opportunities for the participation of the parties as actors in foreign policy. To do so, we observed three distinct historical periods: first, the system’s conformation with the Ecuadorian re-democratization (1979). In a second moment, the research turns its attention to the period of “transition of the system” marked by the crisis that began in 1996, to finally devote itself to the emergence of a new dynamic with the election of President Rafael Correa in 2006 (Country Alliance). In the first period, the party system would be characterized as the interaction of three factors: 1) difficulties for its institutionalization; 2) electoral volatility and 3) parties provincialization. When facing foreign policy these elements would represent a challenge for Ecuadorian political parties to participate/influence the conduction of foreign policy. In the crisis period, we argued that instability, responsible for the erosion of institutions, would be responsible for generating a “reactive” foreign policy by removing from the State the capacity to produce initiatives. Finally, we argue that the framework of political instability is reversed because of Rafael Correa’s victory and the expansion of the process of “nationalization of parties”, especially the Country Alliance, which offered a “window of opportunity” for greater party influence in foreign policy. For the investigation of the Ecuadorian international insertion, based on Bonilla’s (2006) analysis, we considered two axes: 1) “structural influence of the United States” and 2) “interactions with neighboring countries”, especially with Peru and Colombia.

Keywords: Ecuador. Foreign Policy. Political Parties.

1 Introdução

Desde a década de 1950, no seio da subdisciplina de Análise de Política Externa, a literatura especializada tem se debruçado sobre o impacto de atores, instituições e indivíduos no âmbito doméstico que participam e/ou impactam no resultado do processo de formação e implementação da política externa. Nesse cenário, há uma necessidade imperiosa de se considerar distintos níveis de análise (ALLISON, 1971; PUTNAM, 1988; SINGER, 1961) e romper com a ideia de um estado monolítico, com vistas a alcançar o “interesse nacional” em franco confronto com as teorias que concebem o Estado-Nação como um ator unitário/racional. Dessa forma, o sistema internacional passa a ser observado como um espaço em que distintas variáveis incidem sobre a política externa. Nesse sentido, o âmbito doméstico passa a oferecer uma miríade de interações e complexidades que necessitam ser observadas quando da análise da inserção internacional de um país (FIGUEIRA, 2009; JESUS, 2009, 2014).

Isso posto, defendemos que a política doméstica é um fator explicativo importante – ainda que não exclusivo – da condução da política exterior de um Estado. E, de forma específica, a justificativa de observar o papel dos partidos nessa dinâmica se dá com base na literatura internacional sobre a participação desses atores na definição de políticas públicas domésticas (ALDRICH, 1995; COX; MCCUBBINS, 1991; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999;

HAGER; TALBERT, 2000; LEONI, 2002; POOLE; ROSENTHAL, 1997). Ademais, resgatamos as considerações de Ribeiro, Oliveira e Galdino (2009, p. 838) na medida em que defendem a necessidade de um maior número de trabalhos sobre o papel dos partidos na política externa, em especial com foco nos países latino-americanos. Dessa forma, o presente trabalho tem o objetivo de analisar a atuação dos partidos políticos equatorianos no âmbito do sistema que os organiza frente a suas preferências e participação no processo de formulação da política externa.

Na primeira parte, dedicamos atenção ao subcampo da Análise de Política Externa, doravante APE, em especial nos esforços que a literatura especializada tem realizado na observação do papel dos partidos políticos no debate sobre a política exterior. Na segunda parte, buscamos apresentar, por meio da periodização do sistema de partidos equatoriano, a conformação do sistema no período da redemocratização equatoriana (1979) ao momento de “transição do sistema”, marcado pelas crises que se iniciam a partir de 1996, até chegar a emergência de uma nova configuração do sistema partidário com a eleição do presidente Rafael Correa (Aliança País). Por fim, destacamos as implicações do sistema de partidos do Equador para a atuação desses atores na política externa, apresentando nossas considerações finais.

2 A análise de política externa e o papel dos partidos políticos

A “Análise de Política Externa” tem nos anos de 1950 seu ponto de partida. Como subcampo das Relações Internacionais passa a ter como agenda de pesquisa a investigação acerca de “como um ato internacional passa por um processo de decisão política” (FIGUEIRA, 2009, p. 32). Nesse cenário, nas décadas seguintes, a literatura da área incorporou o debate sobre distintos níveis de análise (ALLISON, 1971; PUTNAM, 1988; SINGER, 1961), bem como a forma de interação entre eles (MILNER, 1997; PUTNAM, 1988). Em adição, o processo de tomada de decisão passa a ser observado na sua interação com “regras, instituições, indivíduos”, no sentido de observar a “correlação de forças que definem a trajetória do resultado” (FIGUEIRA, 2009; HUDSON; VORE, 1995; HUDSON; VALERIE, 2007). Dessa maneira, ganham espaço objetos de análise que considerem variáveis como: grupos de interesse; burocracias; a dinâmica resultante entre Executivo e Legislativo e até mesmo o indivíduo (ALLISON, 1971; HERZ, 1994; JERVIS, 1976).

Ribeiro et al. (2010) apontam que o debate – na literatura estadunidense dos anos 1990 – colocou em evidência a atuação dos partidos políticos no Congresso Nacional no que diz respeito a temas de política externa e defesa nacional. Nesse momento se conformaram duas abordagens: a primeira enfatizava o papel do Executivo, relegando ao Congresso um papel residual; em contrapartida, temos a visão que considera a existência de um espaço para uma atuação assertiva do poder Legislativo em temas de política externa.

No caso latino-americano, o debate sobre a relevância ou não do papel do Congresso na política externa conta com três principais argumentos (quando levamos em consideração principalmente a literatura que defende o baixo impacto do Legislativo na política externa): a) a alta concentração de poder do chefe do Executivo, dificultando a discussão do tema pelos legisladores; b) a necessidade de capacidade técnica e constitucional dos legisladores; c) o baixo

impacto eleitoral dos temas de política externa para os legisladores que buscam reeleição (LIMA; SANTOS, 2001; OLIVEIRA, 2003, 2005; SANTOS, 2006; STUHLREHER, 2003).

Na direção contrária, o desenvolvimento da literatura sobre a relevância do legislativo, partidos políticos e política externa no espaço latino-americano tem contado com contribuições ao debate por meio de estudos de casos: Brasil (MESQUITA, 2012, 2013a, 2013b, 2014; OLIVEIRA; ONUKI, 2014); Chile (ARANDA; RIQUELME, 2011; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2010; VALDIVIESO, 2007); Uruguai (LÓPEZ BURIAN, 2014, 2015); e também utilizando a abordagem comparada (FELIU; MIRANDA, 2011; LÓPEZ BURIAN; SILVA, 2015).

No conjunto de investigações que adotam o estudo de caso, destacamos de partida a pesquisa de López Burian (2014), na qual o autor buscou analisar o posicionamento dos partidos políticos no intervalo compreendido entre 2010 e 2014 diante da política externa uruguaia. Em termos metodológicos, lançando mão de uma pesquisa de opinião encaminhada aos legisladores, o referido pesquisador mobiliza a ideologia – concebida em termos do eixo esquerda-direita – como variável independente para a análise de uma variável dependente tricotômica composta por: i) foco territorial prioritário; ii) conjunto de países percebidos como aliados; iii) conjunto de países que variam segundo o tema e a conjuntura. Os resultados apontam que a política externa do Uruguai é “uma política de partido ou coligação de partidos” e apontam para a confirmação da hipótese do autor de que os “partidos de esquerda privilegiam a região e veem os partidos emergentes como principais aliados”. López Burian (2014) afirma ainda que os partidos de centro e direita apostam numa abertura ao mundo por meio de relações bilaterais múltiplas, buscando demonstrar a relevância da atuação desses atores no campo de ação do Estado.

Nesse cenário, pretendemos com o presente artigo contribuir para a discussão acerca do diálogo entre partidos políticos e política externa, concentrando nossos esforços sobre o caso equatoriano.

3 O sistema partidário equatoriano nos últimos 25 anos

O sistema de partidos, para a maior parte da literatura da área, pode ser considerado um indicador da qualidade da democracia representativa, em que se considera o fato de que os partidos políticos exercem um papel de fundamental relevo, configurando-se como um dos principais atores na arena política. Mainwaring e Scully (2008), por exemplo, afirmam que sistemas partidários institucionalizados facilitam uma governança democrática efetiva, sendo principalmente um produto da chamada terceira onda da democracia. Assim, afirmam os referidos autores, a dinâmica partidária de apoiar ou rejeitar as propostas na legislatura seria o meio mais eficiente de se governar democraticamente.

Nesse contexto, a ação dos partidos se concentraria na “vontade deliberada de seus dirigentes nacionais e locais de tomar ou exercer poder, sozinhos ou em conjunto, e não só de influir sobre o poder” (SÁNCHEZ MEDERO, 2013). O estudo sobre os partidos políticos pode adotar como dimensão de análise a sua dinâmica de funcionamento interno ou externo. O sistema pode ser observado em termos de seus números, sendo caracterizado como de partido único, bipartidário ou multipartidário.

3.1 O retorno à democracia e a conformação do sistema partidário equatoriano

O retorno da democracia no Equador pode ser considerado um marco no cenário político da região, na medida em que se configurou como o primeiro país da América do Sul a abandonar o regime autoritário após a onda de ditaduras iniciadas nas décadas de 1960 e 1970. Com o fim da ditadura militar (1972 e 1979) instituiu-se no Equador um sistema partidário muito fragmentado e com alto grau de personalismo. Com base nisso é que, nesse momento, foram levadas a cabo reformas políticas e econômicas de cunho neoliberal, que nortearam a ação dos presidentes do país até o governo de Rafael Correa (COELHO, 2007a).

Cabe apontar que, com relação ao número de partidos que contaram com representação parlamentar nas legislaturas eleitas nos onze pleitos realizados no período compreendido entre 1979 e 2002, tivemos uma relevante variação entre nove e 19 partidos. Destacamos ainda que quatro partidos elegeram deputados em apenas uma das onze eleições. Ressaltamos também a criação de partidos com “vida curta”, voltados unicamente para atender a interesses políticos pessoais. Diante desse quadro, teria ocorrido o que a literatura especializada chama de tendência à “provincialização” dos partidos equatorianos, com muitos deles tendo uma votação localizada considerável, mas pouco dispersa nacionalmente (PACHANO, 2008).

No período observado acima, quatro partidos obtiveram em média, juntos, 65,5% das cadeiras legislativas, sendo eles: Partido Social-Cristão (PSC), Esquerda Democrática (ID), Partido Roldosista Equatoriano (PRE) e Democracia Popular-União Democrata Cristã (DP ou DP-UDC). Por sua vez, o Movimento Popular Democrático (MPD)¹ emergiu como quinta força, elegendo representantes em nove eleições no período. Outros três partidos se incorporaram posteriormente aos de maior presença na arena legislativa: o movimento indígena Pachakutik (PK, ou Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik – Novo País, MUPP-NP), em 1996, o Partido Renovador Institucional Ação Nacional (PRIAN, sigla que originalmente significava Partido Renovador Institucional Álvaro Noboa, evidenciando o caráter personalista da legenda, dissidente do PRE), em 1998, e o Partido Sociedade Patriótica 21 de Janeiro (PSP), de Lucio Gutiérrez, em 2002.

Apesar de uma grande volatilidade eleitoral², o fragmentado sistema partidário parecia se consolidar, com os quatro primeiros partidos obtendo uma votação cada vez maior, até chegarem a ter, juntos, 86,5% das cadeiras, em 1998, totalizando 92,6% a soma das bancadas dos quatro partidos mencionados com a do MPD e do PK. Nesse sistema, o MPD, o PK e a ID estavam à esquerda, enquanto na direita estavam o PRE, mais próximo do centro, e os democrata-cristãos PSC e DP (PACHANO, 2008).

¹ Braço institucional do Partido Comunista Marxista-Leninista do Equador.

² De acordo com Mainwaring, Bejarano e Pizarro (2006) a volatilidade eleitoral pode ser explicada como o percentual de votos que sai de um partido para qualquer outro de uma eleição para a seguinte. Se a volatilidade eleitoral permanece alta por dois ou mais períodos eleitorais significaria que o eleitor está buscando veículos alternativos como aqueles que se encontram no poder, veículos alternativos ligados essencialmente à insatisfação com o mecanismo de representação política e escolha das elites políticas sendo usado, ou seja: está insatisfeito com a forma que está sendo representado.

A partir de meados dos anos 1990, presidentes e seus vices geralmente rompiam sua parceria no meio do mandato e muitos não conseguiram cumpri-lo até o final. O primeiro presidente, após a redemocratização, Jaime Roldós, da CFP, faleceu durante o mandato, em 1981, sendo sucedido pelo vice, Osvaldo Hurtado, da DP. Sucederam-se três presidentes com mandato completo: León Febres, do PSC; Rodrigo Borja, da ID; e Sixto Durán, fundador do PSC, partido que abandonou ao ser preterido como candidato, fundando o Partido Unidade Republicana (PUR) e derrotando, no segundo turno, em 1992, Jaime Nebot, do PSC.

Seu sucessor, Abdalá Bucaram Ortiz, presidente eleito pelo Partido Roldosista Equatoriano (PRE) em 1996, permaneceu apenas 186 dias no cargo. De acordo com Alberto Acosta (2006), Bucaram tentou impulsionar a C equatoriana para um nível superior do neoliberalismo, buscando a rápida aprovação de uma lista de privatizações e reformas trabalhistas, além dos aumentos de 1.000% nas tarifas telefônicas, 300% nas tarifas elétricas e 60% nas dos transportes.³ Mesmo tendo assumido a presidência com um discurso crítico às reformas de mercado, ao chegar ao poder acabou por aprofundá-las de maneira nunca vista antes no país. A sucessão desses eventos teria feito com que a velha oligarquia empresarial do país, majoritariamente oriunda de Quito e Guayaquil, que já não via com bons olhos o então presidente, se afastasse ainda mais do governo (COELHO, 2007b, p. 59).

3.2 A política externa equatoriana no período da redemocratização

De acordo com Bonilla (2006, p. 166), a política exterior equatoriana pode ser definida a partir de “variáveis que aludem a sua condição de estado pequeno, por sua localização na conflitiva região andina, como também pela influência estrutural dos Estados Unidos e suas interações com os países vizinhos”. Nesse contexto, as relações exteriores equatorianas de maior densidade desse período são as bilaterais, que por ordem de grandeza podem ser organizadas assim: Estados Unidos; Colômbia e Peru. No entanto, a partir de 1999, o aumento considerável do fluxo migratório para a Europa demandou a necessidade de um diálogo mais próximo com países daquele continente, especialmente com a Espanha (BONILLA, 2006).

3.2.1 Relações com os Estados Unidos

O padrão de relacionamento do Equador com os Estados Unidos ao longo da década de 1990 se pautou, em larga medida, pela dependência econômica que, conseqüentemente, resultou em alinhamento político (BONILLA, 2017; JARAMILLO, 2007). Nesse contexto, Bonilla (2007) aponta que o país nunca adotou uma postura abertamente antiestadunidense e sua posição ambivalente tem variado entre “evasão e resistência”. Nesse cenário, a dependência se configuraria por meio dos fluxos de crédito de fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial e resultaria em ações conjuntas em diversos temas, como narcotráfico e terrorismo (JARAMILLO, 2007).

Cabe apontar que o Equador atravessou períodos de apogeu e crise, refletindo de perto os ciclos das economias capitalistas centrais (ACOSTA, 2006). Esses grandes ciclos seriam: 1)

³ Pelos excessos de sua administração, Abdalá Bucaram ficou conhecido como “El Loco”.

o período colonial; 2) o modelo de exportações primárias; 3) a industrialização por meio de substituição de importação e a expansão do mercado interno, mais tardia que os demais países da região; e 4) o ajuste neoliberal.

A implementação das reformas de mercado no Equador teve início em agosto de 1982, quando o governo ingressou nas negociações contínuas da dívida externa com credores internacionais, incorporando sucessivamente as recomendações e condicionantes do capital financeiro internacional (ACOSTA, 2006). De 1983 a 2000 o Equador assinou dez Cartas de Intenções com o FMI e garantiu a concessão de oito novos empréstimos do tipo *stand by*. Embora não seja o fator principal, a grande dependência econômica refletiu em grande volatilidade dos ministérios, corrupção crônica, incapacidade de formação de maiorias parlamentares, aspirações arbitrárias do Executivo e inclusive intervenções no Judiciário.

3.2.2 Relações com o Peru

Desde o século XIX, a fronteira entre Equador e Peru foi palco de diversas controvérsias e conflitos para a definição de seus marcos territoriais. Contudo, na maior parte das vezes, desde então, o Equador foi sempre o lado mais fraco da disputa. Em janeiro de 1995, os países retomaram as hostilidades e iniciaram um conflito armado. O combate se concentrou no Vale do Alto Cenepa, região atravessada pelo rio Marañón, que integra a bacia do Amazonas e cuja demarcação era contestada pelo Equador, o que impediria a executabilidade do Protocolo do Rio. Cada lado atribuiu ao outro a condição de iniciador da guerra.

A dimensão dos combates, medida em vítimas e perdas de equipamentos militares superou em muito, em uma zona quase despovoada, qualquer outro enfrentamento ocorrido depois do Protocolo do Rio (1942). Nessa guerra, o Equador teria conseguido equilibrar militarmente o conflito pela primeira vez em muitos anos. Em 17 de fevereiro de 1995, os representantes do Equador e do Peru subscreveram o tratado de paz no Palácio do Itamaraty, no Brasil, que decidiu pelo fim das hostilidades e abriu o processo de negociação em busca de uma solução definitiva, que ocorreu em 26 de outubro de 1998 com a “Ata Presidencial do Itamaraty”.

3.3 As implicações do contexto doméstico na agenda da Política Exterior

De forma destacada, o conflito territorial com o Peru marcaria a política exterior do país na medida em que seria responsável pelo desenvolvimento de um “serviço exterior hiper especializado em direito territorial” (BONILLA, 2006). Ademais, no que tange ao poder de influência dos partidos políticos nesse âmbito de ação do Estado, o autor defende a existência de uma série de condicionantes vinculadas, que dificultariam a atuação dos mesmos nessa seara, expressos: “[...] na condição periférica do Equador e os baixos níveis de institucionalização de todas as entidades públicas, inclusive aquelas que eventualmente estão relacionadas com a política externa”⁴ (BONILLA, 2006, p. 166, tradução nossa).

⁴ *“la condición periférica del Ecuador y los bajos niveles de institucionalización del conjunto de entidades públicas, incluyendo aquellas que eventualmente se relacionan con la política exterior.”*

O processo de mudanças reiteradas no sistema foi responsável pela conformação de uma “institucionalidade incoerente” (PACHANO, 2008). Dessa maneira, a dificuldade de institucionalização (COLLINS, 2006) teria como consequência a conformação de uma “representação caótica” (PACHANO, 2006), que, ao desideologizar a ação dos partidos, promoveu a centralidade no candidato à presidência, gerando conseqüentemente a redução do papel do signo partidário.

Nesse sentido, esse processo expõe o sistema a uma alta volatilidade eleitoral na medida em que ocorre a emergência de figuras e partidos que se configurarão ou deixarão de existir conforme o calendário eleitoral. Em adição, podemos ressaltar a dispersão territorial (FREIDENBERG; ALCÁNTARA, 2001) com uma tendência à “provincialização dos partidos” em três grandes regiões: Litoral, Amazônia e Andes. Dessa maneira, argumentamos que na primeira fase do sistema de partidos a interação dos três fatores citados anteriormente (dificuldades para a institucionalização; alta volatilidade eleitoral; “provincialização dos partidos”) representaria um desafio para os partidos políticos equatorianos participarem/influenciarem na condução da política externa (BATLLE, 2009; PACHANO, 2008).

4 Sistema de partidos entre 1996-2006: “*implosión partidaria e inestabilidad*”

O recém-eleito presidente Abdalá Bucaram foi derrubado por um golpe do próprio Congresso Nacional em 1997, sob a alegação de que padecia de insanidade mental, apesar de não ter sido realizado qualquer exame médico para comprovar tal acusação. Sua vice, Rosalía Arteaga, ex-PSC e criadora do Movimento Independente para uma República Autêntica (MIRA), só permaneceu no poder por poucos dias, devido à rejeição dos congressistas. Assumiu interinamente o presidente do Congresso Nacional, Fabián Alarcón, da Frente Radical Alfarista (FRA), um dos principais articuladores da destituição de Bucaram, que buscou realizar um governo de transição até a organização de novas eleições. O alcaide de Quito, Jamil Mahuad, da DP, também importante na derrubada de Bucaram e na investidura de Alarcón, foi eleito presidente em 1998, derrotando no segundo turno o milionário Álvaro Noboa.

A administração de Mahuad ficou conhecida pela promulgação de uma nova Constituição para o país, depois de seguidas tentativas dos governos anteriores. A nova Carta Política, que substituiu a anterior, de 1979, estabelecia dois objetivos principais: a estabilidade e a governabilidade do sistema político. O presidencialismo foi reafirmado, com o aumento da influência do Executivo para a formação de maiorias legislativas.

Entretanto, em 2000 foi a vez de o próprio Mahuad ser derrubado, pressionado por uma série de manifestações populares que resultaram na ampliação da crise política que redundou em um cerco ao Palácio Presidencial de *Carondelet*, em uma ação conjunta da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), apoiada por militares liderados pelo coronel Lucio Gutiérrez, dentre outros. O jurista Gustavo Noboa, sem partido, assumiu a presidência até 2003. De acordo com Villa (2004, p. 141), “os anos que se estendem do triunfo de Abdalá Bucaram (1996) à queda de Jamil Mahuad, no ano de 2000, mostram o mais completo caos institucional da história contemporânea do Equador”.

Desde a redemocratização, podemos perceber dois padrões de comportamento do Executivo, convergentes, que foram sendo intensificados ao longo dos anos: as tentativas de centralização de poderes nas mãos do presidente e os intentos de implementação das reformas econômicas e do Estado. Nota-se que ambas as ações parecem ser complementares na vida política e econômica do Equador: o Executivo busca a centralização e o aumento de suas prerrogativas para conseguir pôr em prática seu plano de reestruturação institucional e econômica proveniente do arcabouço normativo das reformas de mercado.

Ao longo do período anterior à administração de Rafael Correa, o principal motivo de atrito entre o Executivo e o Legislativo foi quando da implementação de projetos de lei que reorganizavam o Estado na direção das reformas de mercado. Na grande maioria das vezes, tais iniciativas eram bloqueadas pelo Congresso Nacional, que modificava a estrutura das mesmas. O presidente, por sua vez, utilizava seu poder de veto para alterar novamente o projeto de lei em questão. Essa situação pode ser vista como exemplo de paralisia decisória.⁵

De fato, o país ficava estagnado enquanto tais discussões não eram resolvidas. Ao mesmo tempo não eram realizadas outras votações e a opinião pública atuava consistentemente, organizando-se em diversos grupos de pressão (muitos deles antiglobalização), que se mobilizavam tanto na direção do Executivo como na do Legislativo para que não fossem realizadas as reformas. Tais grupos podem ser tanto classificados como oriundos dos movimentos sociais como do funcionalismo público e da burguesia industrial do país. Nesse sentido, um dos principais expedientes de que a oposição ao governo lançou mão consistiu na utilização de manifestações populares como constante fonte de pressão. Alguns analistas consideram que o Legislativo fez uso da paralisia decisória para pressionar o Executivo, que, por sua vez, detinha claramente o poder de agenda em relação ao primeiro.

A manifestação do conceito de paralisia decisória está presente em Julio Echeverría (1994), que prefere utilizar o nome de bloqueio decisional para explicar como a situação política e econômica do país desembocou na dificuldade de mínimos consensos no seio da classe política.

A partir de 2002, começou a se apresentar uma tendência dos novos partidos PRIAN e PSP substituírem o PSC, a ID, o PRE e a DP como os mais votados. Contudo, já na votação para a Assembleia Constituinte em 2007 todos os seis perderam votos: enquanto o PRIAN e o PSP foram menos votados do que em sua estreia em 2002, o PRE e a ID elegeram um único constituinte cada, a DP não elegeu nenhum e o PSC elegeu apenas 3,8% da Assembleia (PACHANO, 2008).

De todo modo, a despeito dos paradigmáticos exemplos contrários, a fidelidade partidária no Equador se mantinha alta se comparada a outros países com sistema partidário igualmente fragmentado, como o Brasil. Até 1998, por exemplo, não havia nenhum tipo de sanção em relação à migração partidária no país e, mesmo assim, a porcentagem de deputados que trocaram de partido se manteve estável entre 1979 e 2002, em torno de 10%, enquanto no Brasil variou entre 25% e 30%. O legislador que troca de partido no Equador geralmente tem uma curta carreira

⁵ De acordo com Santos (1986), quando consideramos sistemas políticos polarizados, uma crise de paralisia decisória torna-se o resultado mais provável do confronto político quando os recursos de poder se dispersam entre os atores radicalizados em suas posições.

legislativa e está ligado, na maioria das vezes, a partidos de centro, e é proveniente de províncias com baixa magnitude eleitoral (MEJÍA ACOSTA, 2004, p. 29).

Nas eleições de 2002, o vencedor foi Lucio Gutiérrez, pelo Partido Sociedad Patriótica,⁶ em aliança com o movimento indígena Pachakutik, com o apoio da CONAIE, derrotando Álvaro Noboa no segundo turno. O pleito demonstrou um enfraquecimento dos partidos tradicionais que, mesmo mantendo uma forte presença no parlamento, perderam espaço na região andina para o Movimento Pachakutik.

Em 2005, manifestações nas ruas de Quito exigindo a renúncia de Gutiérrez – evento que ficou conhecido como a Rebelião dos Foragidos – levaram a maior parte dos partidos políticos e, em consequência, os parlamentares a retirarem seu apoio ao presidente e a declararem o cargo vago, sendo ele sucedido pelo vice, Alfredo Palacio. Essa situação de instabilidade só teve fim a partir de 2006, quando Rafael Correa – que havia sido ministro da Economia de Palacio – se elegeu presidente, no segundo turno, por uma coalizão de esquerda da qual fazia parte a sua recém-fundada Aliança País com o Partido Socialista-Frente Ampla (PS-FA).

A “fase de transição” do sistema marcado por seguidas crises presidenciais seria responsável pela conformação de um ambiente político marcado por instabilidade que levaria a um processo de “paralisia decisória”/“bloqueio decisional”. Nesse sentido, a eleição de Gutiérrez (2002) daria sinais da emergência de uma nova força política, que mesmo não ocupando espaço central no Legislativo em um primeiro momento, veria seu papel se ampliando a nível local.

4.1 Crises presidenciais e política externa: uma inserção internacional “inercial”?

O período de forte instabilidade política (BOANADA, 2009; COELHO, 2006, 2007a, 2007b, 2013a, 2013b) que o país enfrentou desde 1996 gerou uma condução das ações internacionais do país a um padrão “reativo e inercial” (BONILLA, 2017; JARAMILLO, 2007). Em adição, a instabilidade política expôs o país a fragilidades frente a “choques externos” como: i) a crise financeira de 1997-99; ii) a política externa americana no pós-11 de setembro; iii) fracasso das negociações da rodada de Doha (BONILLA, 2006; JARAMILLO, 2007).

No entanto, ainda que o diagnóstico no período aponte para um papel de baixo impacto da política externa equatoriana durante a década de 1990, ao traçar as constantes na inserção internacional do país na última década é possível indicar: a) vínculo comercial e estratégico fortemente associado aos Estados Unidos; b) a concentração de sua agenda internacional nas relações bilaterais com Colômbia e Peru; c) a falta de clareza em torno de um projeto de integração regional latino-americana e andina (BELTRÁN, 2008; BONILLA, 2017; BONILLA; PÁEZ, 2006; JARAMILLO, 2007; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011).

4.1.1 Relações com os Estados Unidos

Jaramillo (2007) assinala que um ensaio de ruptura em relação aos EUA com o eixo da política externa equatoriana se daria no pleito eleitoral de 2002 na medida em que Lucio

⁶ O nome do partido, Sociedade Patriótica 21 de Janeiro, é uma menção à data do golpe de Estado que ele liderou.

Gutierrez apresentava uma plataforma autonomista. No entanto, o presidente adotaria uma linha de inserção internacional distinta da que lhe conduziu ao cargo mais alto do executivo, declarando, inclusive, ser “o melhor amigo dos Estados Unidos” durante sua primeira visita a Washington” (JARAMILLO, 2007). A partir desse momento, iniciativas como a) a assinatura de um novo acordo de intenções com o FMI; b) negociações em torno de um acordo bilateral de livre comércio; c) maior cooperação no âmbito do plano Colômbia, marcariam esse momento da ação internacional do país.

Contudo, esse direcionamento iria mudar radicalmente após a queda de Gutierrez e sua substituição por seu vice-presidente, Alfredo Palácio, em 2005. Com o objetivo de se distanciar das medidas tomadas por Gutiérrez, Palácio inicia um processo de afastamento de Washington. Nesse contexto, três temas são importantes para a identificação da reversão da posição adotada em Gutierrez: i) o descolamento do Banco Mundial; ii) a suspensão das negociações em torno do Tratado de Livre Comércio com os EUA; iii) rompimento da cooperação com a Colômbia; e iv) revisão da postura em relação às empresas petrolíferas americanas (JARAMILLO, 2007).

De acordo com o referido autor, a virada da política exterior equatoriana encontraria elementos de aprofundamento das mudanças, tendo por base dois elementos: o primeiro deles representado pela maior participação de atores na definição das linhas de ação exterior do país representado pelo PLANEX⁷ e a vitória de Rafael Correa no pleito presidencial, em 2006. Sendo assim, somados esses elementos, teríamos o aprofundamento das mudanças iniciadas com a queda de Gutiérrez.

4.1.2 As implicações do contexto doméstico na agenda da política exterior

De acordo com Bonilla (2006), a política exterior equatoriana esteve fortemente condicionada ao ambiente doméstico. Para o autor esse elemento impactaria em boa parte da agenda de inserção internacional do país. No que caracteriza o período observado nessa seção, “[...] a instabilidade e a turbulência da política criaram um cenário marcado pela erosão das instituições e pela instabilidade”⁸. Diante disso, a consequência direta desse quadro seria o estabelecimento “[...] de uma política externa reativa, incapaz de produzir iniciativas”⁹ (BONILLA, 2006, p. 23, tradução nossa). De acordo com Bonilla (2006), a reatividade impactaria a política exterior do país na medida em que reduz a capacidade de condução de temas relevantes nas relações bilaterais, em especial quando esses laços ocorrem de forma assimétrica. Para o autor, “[...] especificamente, o Equador tem poucas chances de incluir pontos adicionais ou contestar questões promovidas pelos Estados Unidos”¹⁰ (BONILLA, 2006, p. 27, tradução nossa).

Por seu turno, Jaramilo (2007) destaca que o período de forte instabilidade política que o país enfrentou desde 1996 teria gerado uma condução das ações internacionais do país

⁷ Utilizamos no presente artigo duas versões do documento. A primeira: DEL ECUADOR, Cancillería. Plan Nacional de Política Exterior, 2006. A segunda versão: DEL ECUADOR, Cancillería. Plan Nacional de Política Exterior. Planex 2020, 2006.

⁸ “*la inestabilidad y turbulencia de la política han creado un escenario marcado por la erosión de las instituciones y la inestabilidad.*”

⁹ “*de una política exterior reactiva, incapacidad de producir iniciativas.*”

¹⁰ “*específicamente, el Ecuador tiene pocas posibilidades de incluir puntos adicionales o contestar temas impulsados por los Estados Unidos.*”

de maneira “reativa e inercial”. Nesse contexto, o autor argumenta que tal contexto fez com que o Equador estivesse numa situação de fragilidade frente aos “choques externos”, como: i) a crise financeira de 1997-99; a política externa americana no pós-11 de setembro; iii) fracasso das negociações da rodada de Doha. Nesse contexto, outro elemento que merece destaque são as negociações de paz com o Peru, concluídas em 1998 no Palácio do Itamaraty, em Brasília.

5 A eleição de Rafael Correa, “*revolución ciudadana*” e a Aliança País: uma nova acomodação

Em um cenário onde desde 1996 nenhum mandatário eleito conseguia terminar seu mandato, o economista Rafael Correa concorreu à presidência do país se apresentando como principal proposta a desarticular o que chamava de “partidocracia corrupta” (COELHO, 2013; MACHADO PUERTAS, 2007), enraizada no sistema político equatoriano, buscando romper com o poder mafioso dos partidos e grupos empresariais a eles vinculados (BOSCHI; GAITÁN apud PERNASETTI, 2011, p. 9).

Desde o primeiro momento de sua administração, Correa fiou sua permanência no poder à necessidade do apoio majoritário dos eleitores equatorianos (POLGA-HECIMOVICH, 2014). Por isso seu governo foi identificado por muitos como “democracia plebiscitária”, tendo, desde que assumiu a presidência, vencido todas as disputas eleitorais a que concorreu. A Aliança País não lançou, naquele pleito, nenhum candidato ao Legislativo, mas fez acordos com outros partidos de esquerda. Ao cumprir sua promessa de campanha de convocar uma Assembleia Constituinte,¹¹ o presidente conseguiu em seguida sua aprovação em um plebiscito, que contou com 82% dos votos populares que decidiram pelo “Sim”. Com a nova Constituição em vigor, Correa chamou novas eleições parlamentares. Dessa vez a Aliança País conseguiu eleger, sozinha, 56,2% dos constituintes, com vários novatos na política parlamentar em sua bancada (POLGA-HECIMOVICH, 2014).

Em 2009, Correa se reelegeu presidente no primeiro turno, superando Gutiérrez (PSP) e Noboa (PRIAN), respectivamente segundo e terceiro colocados (BASABE-SERANO, 2009). Nas eleições legislativas, no entanto, a Aliança País não conseguiu atingir a maioria absoluta que havia alcançado na Assembleia Constituinte, ficando com 59 das 124 cadeiras. O efeito dessa queda pode ser interpretado como de relativo impacto, uma vez que ocorreu um encolhimento dos partidos políticos e o aumento da presença de movimentos de alcance apenas provincial no parlamento, que, nesse caso, poderiam facilmente dar apoio ao governo em troca de benefícios para suas regiões. Estes, somados, totalizaram 18 cadeiras, o mesmo número que obteve o segundo maior partido, o PSP. O Movimento Cívico Madeira de Guerreiro, de Guayaquil, e seu aliado, o PSC, elegeram sete e quatro assembleístas, respectivamente, totalizando 11. O PRIAN ficou com apenas seis, o MPD com quatro, o PRE com três, a ID com dois (COELHO, 2013).

No plano subnacional, apesar de não chegar perto da grande votação nas eleições presidenciais, a Aliança País obteve sucesso nas eleições para *prefecto* (governador) de província

¹¹A vigésima Constituição Política do Equador resultaria do trabalho da Assembleia Constituinte reunida em Montecristi e aprovada em referendo popular no ano de 2008 (BASABE-SERANO, 2009).

– venceu em nove das 23 – e para alcaide municipal – foi vitorioso em 71 dos 221. Movimentos locais ou regionais elegeram três *prefectos* provinciais e 38 alcaides. O movimento Pachakutik (PK) foi o segundo mais bem-sucedido, com quatro governadores e 35 alcaides, seguido pelo PSP, com quatro e 30. O MPD elegeu apenas um *prefecto* e nenhum alcaide. O Movimento de Integração Nacional (MIN) obteve dois governadores e 20 alcaides (PACHANO, 2010).

Há, portanto, indícios de um realinhamento partidário em que a Aliança País obteve cerca de metade dos votos, em que uma porção considerável da votação é destinada a agrupamentos de expressão local, e em que PSP, PRIAN e PK aparecem como maiores forças da oposição, enquanto partidos mais antigos tornam-se pouco significativos. Enquanto a Aliança País e o PSP conseguiram votação equilibrada ao longo de todo o território nacional, os demais partidos, e não apenas os locais e regionais, mas também o PRIAN e o PRE, por exemplo, obtiveram votação concentrada em uma só província ou região.

Contando com o apoio popular, Correa não só conseguiu sua manutenção no poder como também a implementação de sua agenda (semelhante em alguns pontos¹² à de seus antecessores, que, no entanto, falharam). Também de maneira diferente dos outros presidentes, que, via de regra, logo após assumirem a presidência e se depararem com o advento das crises políticas e econômicas, viam sua popularidade cair a níveis muito baixos, Correa conseguiu o apoio constante da população equatoriana, o que se mostrou essencial para o sucesso de suas iniciativas.

Nesse contexto, cabe destacar a trajetória de triunfos de Correa em meio a um esforço de consolidação da “*revolución ciudadana*”. Em primeiro lugar, expressa sua vitória eleitoral, sendo o primeiro presidente desde a redemocratização a vencer as eleições em primeiro turno (BASABE-SERANO, 2009). Somando-se a isso, sua permanência no poder após o golpe de setembro de 2010 tomou um vulto ainda maior quando consideramos o ambiente político equatoriano, semelhante em muitos sentidos ao de seus antecessores, com baixa margem de manobra para a ação do Executivo, principalmente devido às deficiências econômicas estruturais e ao histórico recente de instabilidade política. Em termos de seu sistema de partidos, o período testemunha uma redução da fragmentação com o aumento do predomínio da Aliança País com vitórias importantes tanto para executivo quanto para o parlamento. Consequentemente, com a ampliação de seu papel, o partido torna-se o centro do realinhamento das forças eleitorais e indica uma tendência à “nacionalização”, com sua presença rompendo a tradicional divisão regional (POLGA-HECIMOVICH, 2014).

5.1 A chegada de Rafael Correa e a política externa

Na esteira de um projeto de “Pátria, altiva, digna e soberana” (ZEPEDA, 2011), os eixos da inserção internacional equatorianas estariam associados: a) ao fortalecimento da cooperação Sul-Sul, que impactaria não só no padrão de relação do país com os Estados Unidos como também nos b) projetos de integração regional tanto na região andina como na América do Sul (EGAS, 2011; JARAMILLO; JASSIR, 2007; MAURICIO et al., 2008; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011).

¹²Como por exemplo, a realização de uma consulta popular para viabilizar a formação de uma Assembleia Constituinte e a consequente promulgação de uma nova Carta Magna.

Na visão de Jaramillo (2007), o “*nuevo latinoamericanismo*” que chega à política externa com Correa tem como principais componentes o fortalecimento da cooperação Sul-Sul nos círculos andino e sulamericanos e a pretensa defesa de grupos identificados como os afetados pelos impactos ambientais em áreas de fronteira entre Colômbia e Equador, bem como imigrantes legais e ilegais na Europa e EUA. Assim, cabe apontar que “um novo latinoamericanismo ou, melhor dizendo, um sulamericanismo invade as prioridades nas relações externas do governo da Aliança País” (JARAMILLO, 2007, p. 15, tradução nossa)¹³.

5.1.1 Relação com os Estados Unidos

Apesar da retórica de Rafael Correa – que aparentemente previa um distanciamento ao menos político do sistema americano –, os EUA continuaram sendo o principal parceiro comercial do Equador (ZEPEDA, 2011, p. 15). Contudo, apesar dos dados iniciais não mostrarem tanto distanciamento assim, Jaramillo (2007, p.29) afirma que “[...] pela primeira vez, Washington se tornou um objetivo secundário, mesmo em questões comerciais, para o governo equatoriano”¹⁴.

A afirmação acima pode ser identificada na disposição de Correa na direção da renegociação de acordos identificados como desiguais e promoção de articulações que visavam encontrar espaços de ação para além das instituições financeiras internacionais tradicionais. Dessa forma, a política externa desse período buscaria o afastamento do projeto levado a cabo durante a década de 1990, “[...] mesmo que isso tivesse custos para a tradicional aliança de estratégica com os Estados Unidos”¹⁵ (JARAMILLO, 2007, p. 31, tradução nossa).

Mesmo que não houvesse clareza acerca dos contornos da cooperação com Washington, duas linhas de ação foram identificadas: ampliação do grau de autonomia em distintas áreas e um “*distanciamiento vigilante*” (JARAMILLO, 2007). Nesse contexto, a decisão no ano de 2007 da não renovação do contrato da base militar estadunidense de Manta, instalada em pleno território equatoriano, pode ser percebida como um indicativo da reorientação da relação do Equador com os Estados Unidos, se constituindo como um marco da política externa de Rafael Correa, na medida em que o equipamento militar ocupava uma posição estratégica importante na política de combate ao narcotráfico perpetrado pelos EUA na região andina (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011).

A eleição de Barack Obama poderia indicar um novo momento na relação entre os dois países. Contudo, essa possível reaproximação acabou sendo interrompida a partir da divulgação de convênios de cooperação entre esse país e a Polícia Nacional equatoriana, que vinculava ajuda financeira estadunidense à escolha de chefes da instituição (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011). Naquele momento, Correa indicou que o incidente representaria uma alta ofensa à soberania equatoriana. Com a referência da possibilidade de que informações sensíveis oriundas da Polícia Nacional poderiam ter sido interceptadas por funcionários da Embaixada Americana em Quito, o presidente tratou de expulsar integrantes da missão diplomática estadunidense. O

¹³ “*Um nuevo latinoamericanismo o mejor dicho un sudamericanismo invaden las prioridades em las relaciones externas del gobierno de Aliança País.*”

¹⁴ “*Por primera vez Washington pasa a ser una meta secundaria, incluso en temas comerciales, para el gobierno equatoriano.*”

¹⁵ “*Aún cuando esto tenga costos para la tradicional alianza estratégico comercial con Estados Unidos.*”

caso acabou por representar o momento de maior ruído nas relações Equador-EUA (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011). No entanto, um mês mais tarde, o governo indicou sua intenção em manter uma “relação fraternal” com aquele país (MALAMUD; ROSELL, 2009).

5.1.2 Relações com a Colômbia

A predominância da agenda de segurança nas relações externas dos EUA com os países andinos trouxe sérias consequências para o Equador, principalmente se considerarmos a tumultuada relação com a vizinha Colômbia. O importante apoio financeiro, logístico e militar dos Estados Unidos para a promoção do combate às drogas na Colômbia na última década, com o advento do Plano Colômbia ou Plano Patriótico em 2000, afetou as relações bilaterais deste país com o Equador. Podemos citar, por exemplo, o apoio dos EUA às fumigações do herbicida glifosato (utilizado para destruir o cultivo da folha de coca) nas regiões de fronteira. A Chancelaria equatoriana criticou por diversas vezes tais fumigações, alegando que o território do país era atingido pelo glifosato, agente químico com alto potencial cancerígeno.

Ademais, foram registradas diversas incursões não autorizadas do Exército colombiano ao território equatoriano, com sucessivos enfrentamentos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e mesmo algumas mortes de cidadãos equatorianos não ligados ao conflito. Como resposta, o governo do Equador aumentou maciçamente a presença militar na região de fronteira com a Colômbia, com o deslocamento de parte considerável de soldados e equipamentos da zona de fronteira com o Peru, até então a mais militarizada, além do monitoramento constante por radares e aeronaves com o intuito de impedir novas invasões e bombardeios ao território equatoriano.¹⁶ Em contrapartida, em abril de 2007, foi lançado pelo governo Correa o chamado Plano Equador, uma iniciativa diametralmente oposta ao Plano Colômbia, posto que não enfatiza a questão militar, mas social.¹⁷ O objetivo deste plano era destinar fundos para a provisão de serviços, infraestrutura, educação, saúde, créditos para o setor produtivo, conservação de recursos hídricos, direitos humanos e previdência cidadã em áreas afetadas pelos conflitos fronteiriços.

Além disso, a escalada da violência na região de fronteira provocou também um êxodo de cidadãos colombianos das áreas de conflito em direção ao Equador, criando um novo e sério problema: os refugiados colombianos no território equatoriano. A situação mostrou-se tão delicada que foi instalado em território equatoriano um escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur).¹⁸ Em resposta, o governo equatoriano criou um programa de asilo a refugiados colombianos da guerra contra o tráfico. Até março de 2009, 23 mil colombianos já haviam adquirido o *status* de refugiados no Equador.¹⁹

As constantes incursões militares na região de fronteira provocaram recorrentes incidentes diplomáticos entre os dois países, com sucessivas chamadas para consultas do embaixador

¹⁶Os gastos militares equatorianos com o patrulhamento da zona fronteiriça são estimados em cerca de US\$ 280 milhões e contam com a mobilização de 14.000 soldados. Em 2000, somente 700 homens guardavam a chamada “fronteira norte”. Desde 2006, o gasto militar do Equador é o que apresenta maior aumento percentual sobre o PIB, dentre os países da região (VILLA, 2008).

¹⁷*El Comercio*, 24/04/2007 e 25/04/2007; Banco de Eventos do Observatório Político Sul-Americano, Equador, 24/04/2007.

¹⁸O Acnur calculou que a população de refugiados colombianos no Equador possa chegar a 250 mil pessoas.

¹⁹*El Comercio*, 10/07/2009.

equatoriano em Bogotá, ameaças de rompimento de relações e inúmeras queixas em organismos multilaterais, sendo a principal delas na ONU. O ápice das tensões diplomáticas entre os dois países ocorreu após o ataque do exército colombiano a Angostura, território na fronteira norte do Equador, em 1 de março de 2008. O ataque foi justificado pela Colômbia por uma operação de perseguição às Farc. A situação foi agravada com a averiguação de que no ataque foram mortos quatro estudantes de nacionalidade mexicana e um cidadão equatoriano, cujo corpo foi trasladado à Colômbia, além de 19 colombianos. Esse acontecimento gerou intensos protestos. Correa alegou violação de soberania e de jurisprudência.

Em decorrência dos incidentes militares e da troca de ataques verbais entre os dois governos, o Equador decidiu pelo rompimento de relações diplomáticas com a Colômbia. Não obstante, no mesmo mês, o país ingressou formalmente perante a Corte Internacional de Justiça com uma acusação contra a Colômbia por violação de território, danos ao meio ambiente e a cidadãos equatorianos devido às fumigações para erradicação das plantações de coca em área fronteira. Em sinal de apoio à posição equatoriana, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos (OEA) emitiu resolução condenando a incursão colombiana. O presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, desculpou-se na ocasião. No entanto, as relações diplomáticas entre os dois países continuaram rompidas após diversas iniciativas frustradas de reaproximação por parte da OEA ao longo de 2008.

De um modo geral, a agenda estadunidense de securitização das relações externas na América do Sul exerceu relativa influência na região andina. Como uma das principais consequências ocorridas na década passada, podemos perceber o deslocamento das tensões fronteiriças históricas com o Peru, rumo à fronteira norte, e com a Colômbia.

5.1.3 Os projetos de integração regional: uma estratégia de redução da dependência

O “*nuevo latinoamericanismo*” (JARAMILLO, 2007), que chega à política externa com Correa, tem como principais componentes o fortalecimento da cooperação Sul-Sul nos círculos andino e sul-americano (BONILLA, 2008; BONILLA; PÁEZ, 2006; JARAMILLO, 2007, 2008; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011). O movimento em relação a projetos de integração com foco na região sul-americana e andina pode ser observado no aprofundamento dos laços do país com a *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) – retrato do alinhamento com a Venezuela –, criada como alternativa às investidas neoliberais, que tinha na Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sua maior representante na virada das décadas de 1990 para 2000. Não obstante, contava também com a defesa da integração plena de Cuba a organizações regionais, como a OEA. Contudo, as crescentes divergências no seio dessa última organização gerariam o apoio do país à criação de um espaço regional substitutivo, inclusive com a exclusão da presença dos Estados Unidos.

A presença equatoriana em 23 de fevereiro de 2010 na fundação da *Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe* (CELAC) ajudou a constituir esse movimento de reconfiguração das relações intrarregionais. Ao mesmo tempo em que acenava para a possibilidade de ingresso no Mercosul, observava com atenção a conformação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (FREIDENBERG, 2012; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011).

5.1.4 As relações extrarregionais

No contexto de ampliação de sua ação internacional, o Equador caminhou em direção ao aprofundamento do diálogo – econômico e político – com um conjunto de países, entre eles Rússia, Irã, Síria e China (MALAMUD; ROSELL, 2009; POLGA-HECIMOVICH, 2012). O cálculo estratégico, ao mesmo tempo “original e controverso” (MALAMUD; ROSELL, 2009), dá conta de que, em vistas a uma inserção “inteligente e soberana” (MALAMUD; ROSELL, 2009), a diversificação de relações comerciais, em larga medida, adquiriu dupla função. Por um lado, a diminuição da dependência em relação aos Estados Unidos; por outro, o indicativo da disposição da administração Correa na abertura de laços não tradicionais, nesse caso não diretamente relacionado à proximidade geográfica, como também notadamente em relação àqueles que poderiam representar alternativas ao predomínio estadunidense (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA; EGAS, 2011).

Os primeiros acordos de cooperação com a Rússia foram firmados em 2008. No ano seguinte, o Ministro da Defesa equatoriano foi até a Rússia na busca da formalização da cooperação entre os dois países no campo militar (MALAMUD; ROSELL, 2009).

Em 2008, Rafael Correa realizou uma visita ao Irã, em retribuição à visita no ano anterior do presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad a Quito. Já em relação à China o aprofundamento das relações econômicas e comerciais com o Equador ganhou novos contornos desde a compra pelo país de 60% da dívida estrangeira equatoriana (MALAMUD; ROSELL, 2009).

6 A reeleição de 2013, a nacionalização do partido e a política externa

Correa foi reeleito em 2013 com 57% dos votos, tendo a Aliança País conquistado 100 dos 137 assentos no parlamento. Dessa vez, contou ainda com a eleição de representantes nas 24 províncias e 34 distritos eleitorais do país, indicando a superação do condicionante regional do passado, demonstrando uma maior penetração nacional. Nesse cenário, a título de comparação, o Movimento Creando Oportunidades (CREO) – opositor ao governo Correa e formado por forças empresariais – obteve apenas 9% dos votos para o Legislativo nacional, conseguindo eleger 11 deputados (POLGA-HECIMOVICH, 2014).

Para Polga-Hecimovich (2014, tradução nossa), “[...] embora a Aliança País ainda seja jovem, mostra um grau de nacionalização alcançado apenas pelo PSC no início da década de 1990 e pela ID na década de 1980”²⁰. Nesse contexto, a questão que se coloca nesse contexto está relacionada à potencial consequência para o sistema partidário da competição política a partir de sua transformação, modificando a geografia do voto no país na direção do aumento da disputa no que diz respeito à ideologia e à nacionalização das forças políticas (POLGA-HECIMOVICH, 2014).

O fenômeno da “nacionalização” dos partidos (BATLLE, 2012; FREIDENBERG, 2014; PACHANO, 2006, 2015; POLGA-HECIMOVICH, 2014) pode ser percebido se levarmos em

²⁰ “*Aunque Alianza país sea todavía joven, muestra un grado de nacionalización solo conseguido por El PSC a comienzos de la década de 1990 e ID em La década de 1980.*”

consideração a formação de alianças eleitorais (DANDOY, 2014) nas candidaturas provinciais em províncias, como Bolívar (Ps-fa), Chimborazo (Pachakutik), El Oro (Movimiento Autónomo Regional, mar), Loja (ps-fa) e os distritos de Manabí (Unidad Primero).

Em termos de política externa, o novo mandato de Rafael Correa buscou estabelecer um fortalecimento da cooperação Sul-Sul (BONILLA, 2008; BONILLA; PÁEZ, 2006; FREIDENBERG, 2012; JARAMILLO, 2007; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011), que impactaria não só no padrão de relação do país com os Estados Unidos (BONILLA, 2008; BONILLA; PÁEZ, 2006; JARAMILLO, 2007; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011) como também nos projetos de integração regional tanto na região andina como na América do Sul (BONILLA, 2008; BONILLA; PÁEZ, 2006; JARAMILLO, 2007; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011).

7 A eleição de Lenin Moreno e as implicações para a política externa

Lenín Boltaire Moreno, candidato responsável pela manutenção do projeto político da Aliança País, venceu o segundo turno da eleição equatoriana no dia 2 de abril de 2017 (MANETTO, 2017), derrotando Guillermo Lasso, do Movimento CREO. Desde que assumiu a chefia do executivo, em 2006, foi a primeira vez que a Aliança País não se consagrou vencedora já no primeiro turno e também a primeira que Rafael Correa não concorreu. O acirramento da disputa ao longo de toda campanha e os resultados eleitorais apertados acabaram gerando a declaração de vitória de ambos os candidatos antes do anúncio do resultado final, que ao ser publicizado acabou sendo alvo de um pedido de recontagem pela oposição.²¹ Alvo de contestação, a reafirmação dos resultados foi emitida pelo Conselho Eleitoral do Equador (CEE), no qual obteve 39,36% contra 28,9% dos votos obtidos por Lasso (Consejo Nacional Electoral – CNE, 2017).²²

Embora ainda recente, o que esperar da política externa equatoriana sob a liderança de Lenin Moreno? Parte de seu discurso de posse (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2017) se concentrou na menção das linhas que sua gestão perseguiria em termos de inserção internacional. O presidente eleito mencionou a vocação do país para a integração e o apoio às “[...] iniciativas e espaços que a potencializem (a integração), especialmente a Comunidade Andina, Unasul e Celac”²³ (MORENO, 2017a, tradução nossa). Nesse ponto cabe observar, em termos de contraste, a ausência da ALBA no pronunciamento presidencial tanto no momento de posse como no seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no mesmo ano (MORENO, 2017b).

Quando analisamos o discurso de Moreno na AGNU, percebemos também sua posição em relação à Colômbia. O novo mandatário equatoriano fez questão de marcar seu apoio às iniciativas de diálogo e construção de paz pautadas na solução pacífica entre a Colômbia e os movimentos guerrilheiros de direita e esquerda que atuam no país. A questão ambiental

²¹ *El País*. Candidato de Correa se declara vencedor da eleição do Equador, mas oposição pede recontagem. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/01/internacional/1491081329_699004.html>. Acesso em: 12 set. 2017.

²² Disponível em: <<https://resultados2017.cne.gob.ec/frmResultados.aspx>>. Acesso em: 12 set. 2017.

²³ “*iniciativas y espacios que la potencien, especialmente la Comunidad Andina, la Unasur y la Celac.*”

integrou o pronunciamento por meio do termo “diplomacia verde”, indicando a preocupação do presidente com a crise ambiental, as mudanças climáticas e a preservação da Amazônia. Por fim, o trecho que faz referência direta sobre a política externa marca o compromisso assumido pelo governo com os migrantes, afirmando que “[...] nós [os equatorianos] garantiremos – nós exigiremos – seus direitos no exterior e da mesma forma quando decidam retornar ao país”²⁴ (MORENO, 2017a, tradução nossa).

8 Considerações finais

O principal objetivo do presente artigo foi observar o desenvolvimento do sistema partidário equatoriano como variável doméstica na reflexão sobre seus condicionamentos ou oportunidades para a participação dos partidos como atores relevantes na política externa do país. Com base na literatura da área, consideramos em nossa investigação dois eixos de análise da inserção internacional equatoriana: 1) a influência estrutural dos Estados Unidos; e 2) as interações com os países vizinhos, especialmente Peru e Colômbia (BONILLA, 2006).

O trabalho foi organizado em três fases distintas. A primeira, estruturada a partir do retorno à democracia no país (1979), identifica três características do sistema de partidos equatoriano à época: a) as dificuldades para sua institucionalização; b) alta volatilidade eleitoral; c) provincialização dos partidos. Em conjunto, argumentamos que esses elementos representariam um desafio para os partidos políticos participarem/influenciarem na condução da política externa, dada a existência de uma “institucionalidade incoerente” (PACHANO, 2008).

O segundo período seria marcado por sucessivas crises presidenciais que tiveram início em 1996. Nesse cenário, a instabilidade política e econômica seria responsável pela erosão das instituições, gerando uma política externa “reativa” na medida em que afetava a capacidade do país de produzir iniciativas independentes. Por último, a terceira fase tem como marco a vitória de Rafael Correa, em 2006, que acabou por reverter o quadro de instabilidade política e paulatinamente ampliou o processo de “nacionalização dos partidos”, com destaque para os resultados eleitorais obtidos pela própria Aliança País, movimento liderado pelo próprio Correa. A partir desse momento parece existir uma “janela de oportunidade” para uma maior influência partidária na política exterior. A pergunta que cabe, no entanto, é saber se outros partidos, além da Aliança País, teriam capacidade de influenciar a condução da política externa equatoriana não estando no controle político do Estado. A resposta é provavelmente negativa.

Uma das conclusões de nosso estudo reside na necessidade de um maior aprofundamento nas características dos sistemas partidários dos países da América Latina e suas conformações para entender a influência dos mesmos na condução da política externa. Percebemos a necessidade de mais “estudos de casos” que relacionem o sistema partidário e a política externa para, em um segundo momento, realizar análises comparadas na região. Variáveis como: a) disciplina partidária, b) ideologia dos partidos; c) coesão partidária; e d) partido do governo deve ser considerado nos estudos futuros sobre o tema.

²⁴ “*Garantizaremos – exigiremos – sus derechos en emel exterior y de igual manera cuando decida regresar al país.*”

No presente momento a literatura especializada da área vem identificando um conjunto de elementos que explicam um papel reduzido dos congressos latino-americanos na formulação da política externa ao longo dos últimos trinta anos, como: i) o hiperpresidencialismo (alta concentração de poderes nas mãos dos mandatários); ii) o aspecto normativo (relacionado às limitações em termos de atribuições constitucionais exclusivas do Chefe do Executivo em matéria de política externa); iii) a necessidade de conhecimentos específicos de ambas as áreas (geralmente, estudiosos do sistema partidário não conhecem o debate oriundo da análise de política externa e vice-versa); e iv) o diminuto retorno eleitoral dos temas de política externa nas eleições legislativas, ainda que não existam ainda estudos que consigam medir tal fenômeno (LIMA; SANTOS, 2001; OLIVEIRA, 2003, 2005; SANTOS, 2006). No entanto, uma vez que acreditamos que política externa pode ser percebida como uma política pública, o controle exercido pelo Legislativo em relação aos atos do Executivo não só é necessário como imprescindível para a democracia.

Referências

ACOSTA, A. *Breve historia económica del Ecuador*. Brasília: IPRI, 2006.

BATLLE, M. *Sistema de partidos y voto regional em Ecuador: un análisis a partir de las elecciones de 2006*.

_____. Distribución territorial de los apoyos electorales en América Latina: los casos de Ecuador, Perú y Honduras (1979-2006). *Análisis Político*, v. 22, n. 67, p. 3-20, 2009.

BASABE-SERRANO, S. Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de Ciência Política*, v. 29, n. 2, p. 381-406, 2009.

COELHO, A. *Reflexões sobre a crise política do Equador: governabilidade e atuação do Executivo perante os conflitos entre os poderes, as pressões internacionais e os movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2007a.

_____. Instabilidade presidencial e a polarização entre os atores no Equador. *Observador on-line*, 2007b.

_____. BOANADA, V. C. A vitória de Correa no Equador e as próximas eleições na América do Sul. *Observador on-line*, 2009.

_____. *Por que caem os presidentes?: contestação e permanência na América Latina*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2013a.

_____. O papel da sociedade e das instituições na definição das crises políticas e quedas de presidentes na América Latina. *Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 2013b.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 71 – 93, jan./jun. 2017

_____; SANTOS, V. *Conectando o doméstico e o internacional: como a instabilidade presidencial e a ideologia influenciam a Análise de Política Externa na América Latina*. 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais, Caxambu/MG, 2016.

_____. Um novo modelo de destituição de mandatários ou a reeleitura de velhas práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América Latina. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 2017.

CONAGHAN, C. Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Stanford: Cieplan, 1996.

DANDOY, R. El desempeño electoral de los partidos políticos provinciales em las elecciones seccionales em Ecuador. *Democracias*, v. 2, p. 3, 2014.

DOŠEK, T. La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos em América Latina: Concepto, medición y recientes desarrollo de su estudio em la región. *Política y gobierno*, v. 22, n. 2, p. 347-390, 2015.

_____; FREIDENBERG, Flavia. La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel em América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai*, v. 4, n. 7, p. 161-178, 2013.

ECHEVERRÍA, J. La construcción social de la política: notas sobre la crisis del sistema de partidos em el Ecuador. *Nueva Sociedad*, v. 134, p. 130-141, 1994.

FELIU, P; MIRANDA, R. Congresso Nacional e política externa: o caso do envio de tropas ao Haiti: Argentina, Brasil e Chile. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, 2011.

_____; ONUKI, J. Unidade partidária e política externa na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 86, p. 125-142, 2014.

_____; OLIVEIRA, A; GALDINO, M. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). *Revista Dados*, v. 52, n. 4, 2010.

FREIDENBERG, F. Cuestión regional y política em Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional. *América Latina Hoy*, v. 39, p. 15-45, 2005.

JERVIS, R. *Perception and misperception in international politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1976.

JESUS, D. S. V. de. Da redução da incerteza estratégica à perpetuação da exclusão: a relevância dos fatores ideacionais na análise de política externa. *Contexto Internacional*, v. 31, n. 3, p. 503-534, mar. 2009.

_____. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. *Estudos Internacionais – Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, v. 2, n. 1, p. 81-100, 2014.

JULIETA, S.; FREIDENBERG, F. *Sistemas de partidos multinivel y calidad de la democracia: una tipología de sistemas de partidos*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

LALANDER, R.; PERALTA, P. O. Movimiento indígena y revolución ciudadana em Ecuador. *Cuestiones políticas*, v. 28, n. 48, 2012.

LASAGNA, M. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, p. 45-64, 1996.

LÓPEZ BURIAN, C. Partidos políticos, ideología y política exterior em Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, n. 83, p. 135-169, 2015.

_____; SILVA, R. T. El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 24, n. SPE, p. 67-84, 2015.

_____. El consenso de los partidos Colorado y Nacional em la política exterior uruguaya (1985-2005). *Revista de la Facultad de Derecho (2ª época)*, n. 42, p. 100-137, 2017.

MACHADO PUERTAS, J. C. Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 27, n. ESP, p. 129-147, 2007

MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEÓN, Eduardo Pizarro. The crisis of democratic representation in the Andes: an overview. *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

_____; SCULLY, Timothy R. Latin American: eight lessons for governance. *Journal of Democracy*, v. 19, n. 3, jul. 2008.

MANETTO, F. Equador se prepara para realizar o segundo turno em 2 de abril. *El País*, Quito, 21 fev. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/21/internacional/1487699828_961681.html>. Acesso em: 12 set. 2017.

MEJÍA, A. Partidos políticos: eslabón perdido de la representación. *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*, p. 287-324, 2003.

MESQUITA, L. R. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em relação a PEB. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2, p. 117-126, 2012.

_____. Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira: institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula. *Textos e Debates*, 2013.

_____. O pensamento internacionalista do PSDB: da adoção neoliberal à crítica ao Lula. *Textos e Debates*, v. 1, n. 18, 2013.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 71 – 93, jan./jun. 2017

MILNER, H. V. *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

PACHANO, S. *La representación caótica*. Quito: FLACSO, 1998.

_____. *Temas actuales y tendencias en la Ciencia Política*. Quito: FLACSO, 2008.

_____. Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, n. 2, p. 297-317, 2010.

PERNASETTI, F. Consulta popular no Equador: uma vitória para abrir os olhos. *Boletim OPISA*, v. 2, p. 16-22, 2011.

POLGA-HECIMOVIICH, J. ¿Hacia una superación del cleavage regional?: la nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia. *América Latina Hoy*, n. 67, 2014.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. Presidencia. *Discurso de posesión del presidente Lenín Moreno Garcés ante la Asamblea Nacional en presencia de jefes de estado, delegaciones e invitados nacionales e internacionales*. Quito, 24 mayo 2017. Disponible em: <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/2017.05.24-DISCURSO-POSESI%C3%93N-ANTE-LA-ASAMBLEA-NACIONAL.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2017.

RIBEIRO, P. F.; OLIVEIRA, A.; GALDINO, M. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). *Revista Dados*, v. 52, n. 4, 2010.

SÁNCHEZ MEDERO, G. *Unidad didáctica: tipología, organización y funcionamiento de los partidos políticos*. Alicante: Ed. de la Universidad de Alicante, 2013.

SINGER, J. The level-of-analysis problem in international relations. *World Politics*, v. 14, n. 1, p. 77-92, 1961.

TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: UMA ANÁLISE DE CASO

INTERNATIONAL TRAFFICKING IN WOMEN ON THE BRAZIL-PARAGUAY BORDER: A CASE ANALYSIS

Amanda Gabrielli Da Silva Coutinho*

Márcio Augusto Scherma†

Resumo: Ao analisar o caso específico de tráfico de mulheres para fins de manutenção do mercado sexual denunciado na cidade de Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil, o presente artigo busca compreender as problemáticas que envolvem o enfrentamento ao tráfico de mulheres em território nacional e, sobretudo, na região específica da faixa de fronteira do estado do Mato Grosso do Sul com o Paraguai. Para isso, além da análise processual do caso utiliza-se da interpretação bibliográfica que possa auxiliar na compreensão do contexto fronteiriço desde a formação do território nacional, da concepção de soberania do Estado e do processo de consolidação de políticas de defesa e segurança para a região até a construção de políticas públicas e de cooperação internacional para que o problema possa conquistar maior visibilidade. O fenômeno da globalização também é considerado variável importante para compreender a lógica de organização do Estado e das redes de enfrentamento ao tráfico diante da ágil articulação das redes de atividades ilícitas, das transformações dos fluxos migratórios e das relações fronteiriças. Ao levar em consideração esses fatores foi possível observar como a falta de controle das fronteiras, assim como a ausência de políticas específicas para essa região dificultam a caracterização do crime e que, quando identificado as autoridades e instituições responsáveis, apresentam grande dificuldade no que diz respeito ao atendimento às vítimas, criminalização dos envolvidos, conscientização na sociedade civil, capacitação de profissionais e dificuldade de criação de mecanismos de cooperação entre os países envolvidos para um enfrentamento adequado e efetivo.

Palavras-chave: Tráfico de mulheres. Mercado sexual. Fronteira.

Abstract: By analyzing the particular case of trafficking in women to maintain the sexual market reported in the Brazilian city of Dourados, State of Mato Grosso do Sul, this article seeks to understand the problems involving women being trafficked in Brazil and, above all,

* Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

† Doutor em Relações Internacionais pela UNICAMP. Docente do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

in the specific region of the border area that connects Mato Grosso do Sul and Paraguay. To this end this, in addition to the procedural analysis of the case, it is used the bibliographical interpretation that can help in the understanding of the border context from the shaping of the national territory, the conception of State's sovereignty and the process of consolidation of defense and security policies for the area to the construction of public policies and international cooperation so this problem could obtain greater visibility. The phenomenon of globalization is also considered an important variable to understand the logic of State organization and networks that fight these trafficks in the agile articulation of networks of illicit activities, changes in migratory flows and border relations. Taking into account these factors, it was possible to observe how the lack of border control, as well as the absence of specific policies for this region make it difficult to characterize the crime, and that when identified, the responsible authorities and institutions present great difficulties regarding the welfare of the victims, criminalization of those involved, awareness in civil society, training of professionals and difficulty in creating mechanisms of cooperation between the countries involved for an adequate and effective confrontation.

Keywords: Trafficking in women. Sexual market. Borders.

1 Introdução

O tráfico internacional de mulheres emerge como agenda das Relações Internacionais a partir do significativo fluxo de mulheres trabalhadoras migrantes no início do século XX, sendo ligado exclusivamente às mulheres no mercado sexual. A partir dos anos 90, o debate se volta para a migração indocumentada e deslocamentos forçados de homens e mulheres expostos a uma “nova forma de escravidão” (KEMPADOO, 2005) na qual o tráfico não é mais compreendido como escravidão sexual feminina, mas como comércio e exploração do trabalho em seus diferentes âmbitos.

A criação de políticas repressivas relativas à segurança dos Estados em um contexto globalizado e desigual, sobretudo no que diz respeito à região da faixa de fronteira,¹ constitui um ambiente propício para a declaração de uma guerra ao crime organizado transnacional baseado em um discurso antitráfico e traduzido em políticas de controle exacerbado da imigração. Essa abordagem resultou na construção de um enfrentamento ao tráfico de pessoas ineficiente que culpabiliza mulheres migrantes, ignora as desigualdades estruturais que motivam a migração e excluem o poder de agência das mulheres no mercado sexual e em outras relações de trabalho.

O contexto fronteiriço engendrado por suas especificidades e afetado por essa realidade se configura como importante fator para compreender como as diferenças de gênero, de classe e de etnia se articulam de maneira a compor a subjetividade e identidade da mulher fronteiriça, criando dinâmicas de poder desiguais que influenciam no seu poder de negociação, recusa, colaboração e contestação na dinâmica do tráfico de mulheres e seu enfrentamento.

Para a realização dessa análise foi escolhido um caso específico de tráfico de mulheres para fins de manutenção do mercado sexual denunciado na cidade de Dourados, presente na

¹ Caracteriza-se por fronteira não somente o espaço específico da linha limítrofe entre os países, mas também por uma faixa fronteiriça de até 150km de largura, que se estende por 15.719km da fronteira terrestre brasileira, abrangendo 11 estados e 588 municípios, que reúne aproximadamente 10 milhões de habitantes (BRASIL, 2009).

faixa de fronteira do estado do Mato Grosso do Sul com o Paraguai. A partir desse estudo, será possível identificar como a falta de controle das fronteiras, assim como a ausência de políticas específicas para essa região dificultam a caracterização do crime e que, quando identificado, as autoridades e instituições responsáveis apresentam grande dificuldade no que diz respeito ao atendimento às vítimas, criminalização dos envolvidos, conscientização da sociedade civil e capacitação de profissionais para um enfrentamento efetivo do tráfico de mulheres.

Inicialmente, o trabalho se desenvolverá por meio de revisão bibliográfica a partir de um estudo qualitativo e teórico relativo ao contexto fronteiriço desde a formação do território nacional, da concepção de soberania do Estado e do processo de consolidação de políticas de defesa e segurança para a região até a construção de políticas migratórias que perpassam os conceitos de globalização, feminização das migrações e compõem a realidade do tráfico de mulheres e seu enfrentamento no Brasil. Posteriormente, será realizado trabalho de campo a partir de entrevistas com representantes de instituições públicas. E, por fim, o trabalho valer-se-á da análise processual e dos discursos das instituições envolvidas na divulgação e no enfrentamento ao caso particular de tráfico de mulheres escolhido.

2 As fronteiras nacionais

Os Estados foram considerados por muito tempo a principal e mais influente organização do mundo. Em meio aos diferentes tipos de organizações estatais, os estados nacionais soberanos são, atualmente, a principal forma desse tipo de organização, embora seu desenvolvimento e consolidação tenham sido tardios perante as demais. Na medida em que iam se multiplicando nos continentes, formavam, então, um sistema de Estados que estabelecia relações econômicas, sociais e políticas uns com os outros. Pode-se nomear essas relações como “Relações Internacionais” entre nações. De acordo com Giovani Arrighi (1996), essas relações foram também aprofundadas através da formação do sistema capitalista, nova forma de acumulação de capital que favorece o relacionamento e a competitividade no sistema internacional e, por isso, passou a caracterizar a estrutura na qual os Estados estavam organizados. Para entender o papel do Estado nessas relações é preciso compreender, portanto, a sua estrutura e a forma de organização que podem, segundo Manuel Correia de Andrade (2014, p. 19), ser divididas em três elementos: o território, o povo e o governo, ao passo que a nação é caracterizada pela coexistência do território e do povo, mesmo inexistindo governo e, por conseguinte, o Estado.

Para Andrade, o território está ligado intimamente a instituições e por essa razão não deve ser confundido com a definição de espaço e lugar, mas sim ligado à ideia de poder. Território logo passa a ser a área de atuação e domínio de determinado poder, no caso o poder estatal sobre determinado povo. O povo, ou a sociedade civil, abdica de parte de sua liberdade individual em troca da garantia da segurança, como bem comum a todos. A partir do reconhecimento da sociedade para com esse Estado, ele passa a possuir a prerrogativa legal de governabilidade dentro deste território. Essa prerrogativa refere-se à soberania que o Estado tem para agir dentro de suas fronteiras, ou seja, manter a coesão social através de mecanismos de segurança, criação

de leis para garantia de direitos civis e sociais e principalmente controle através dos meios legais de coerção. Portanto, o Estado é, segundo Bresser Pereira (2008, p. 3),

[...] o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que têm o poder de legislar, tributar, e a própria ordem jurídica, que é fruto dessa atividade.

Porém, ao contrário do que muitos teóricos afirmam, a soberania dos Estados não é intocável e indivisível, principalmente quando estes convivem em um mesmo sistema anárquico, ou seja, caracterizado pela ausência de um poder central responsável pela regulação das relações. Dessa maneira, há uma distribuição de capacidades que acaba por criar uma hierarquia no sistema. Os interesses dos Estados em redistribuir estas capacidades acabam por culminar em conflitos tanto internos quanto externos. O papel da fronteira é fundamental nesse momento, já que, conforme afirma o geógrafo francês Lapradelle (apud MATOS, 1990, p. 5), a fronteira é o ponto em que

[...] “tocam-se fisicamente” interesses soberanos, valores culturais, línguas e economias diferentes, tornando inevitável uma interpretação que resulta, muitas vezes, num jogo de pressão. A pressão fronteiriça tem sido o primeiro passo para a desarmonia e conflito entre os Estados.

Esse contato recorrente e sensível atribuiu à fronteira a característica de região ameaçadora para a soberania do Estado, uma vez que ela seria o ponto de entrada para atuação de outras unidades políticas dentro do território. Ao final da Guerra Fria, conflito bipolar entre União Soviética e Estados Unidos, os Estados passaram a questionar a profundidade dos problemas que haviam deixado de ser prioridade durante esse período e eram constituídos por elementos essenciais para a garantia da segurança doméstica. Migrações forçadas, fome, desigualdade social, crime organizado, assim como o tráfico de pessoas passaram a serem conhecidos como “novas ameaças” – problemas já existentes anteriormente e acentuados diante de um intenso processo de transnacionalização. Na América Latina, sobretudo sob a influência estadunidense, a atenção destinada às novas ameaças consistia em políticas repressivas de fortalecimento jurídico das fronteiras e multidimensionalização das questões de segurança.

De acordo com Héctor Luís Saint-Pierre (2012), essa focalização nas novas ameaças e seu caráter multidimensional colocava em um mesmo plano questões de defesa do território, da soberania nacional e problemas de segurança pública com origem em questões sociais, culturais, políticas e econômicas que se desenvolviam no contexto interno dos Estados. O objetivo principal desse posicionamento era envolver não somente o Estado na resolução desses conflitos, mas também a sociedade civil e o setor privado de maneira a diminuir a intervenção das forças armadas em questões de segurança abrangentes e complexas. No entanto, o efeito foi inverso. Os esforços destinados aos problemas da porção específica de fronteira se restringiram apenas a políticas de defesa, ignorando as particularidades dos problemas internos e identificando-os apenas como ameaças a serem interceptadas e não como consequências de uma deficiência

e inabilidade do Estado em administrar seus recursos. Dessa maneira, as políticas públicas tomaram um caráter militarizado, substituindo ações efetivas e a longo prazo pelo imediatismo oferecido pela força militar.

O Brasil, um país de grande extensão territorial, que faz fronteira com a Guiana Francesa e nove países sul-americanos, exceto Equador e Chile, possui uma faixa de fronteira de até 150 km de largura por uma extensão terrestre de 15.719 km, representando 27% de todo o território nacional. Abrangem 588 municípios que se localizam no Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina, reunindo uma população estimada em dez milhões de habitantes. Nesse contexto, a fronteira brasileira ganha grande importância, uma vez que se torna dentro do território “o “lugar” onde se iniciam as possibilidades de saída, de libertação, de concretização da migração. Pode ser “lugar de passagem” marcado pelos encontros e desencontros de ordem cultural e social” (BRASIL, 2013, p. 37). Nela cruzam-se os interesses entre o interno e o externo, criando uma realidade específica e distinta das demais relações do contexto internacional. Ainda assim, a lógica de securitização fora aplicada a essa realidade e fez com que, mesmo através de um processo de consolidação das fronteiras já estruturado, ela continuasse a ter o mesmo papel e a servir aos mesmos interesses políticos.

No âmbito da cooperação internacional com países fronteiriços, os esforços que envolvem a faixa de fronteira são até hoje restritos ao jogo de poder traduzido nos esforços militares ou econômicos, impedindo o reconhecimento real e profundo dos problemas dessa região, assim como a busca por soluções efetivas. Esse mesmo impasse é encontrado no enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres para fins de manutenção do mercado sexual, uma vez que seus condicionantes de caráter social, étnicos, de classe e de gênero são negligenciados em detrimento de políticas repressivas de controle de migração para defesa do território.

3 A globalização, a migração contemporânea e a transnacionalização das questões de segurança

Assim como o moderno sistema de Estados surgiu a partir de uma necessidade de transformação e ordenamento do sistema, a globalização surge para alterar a lógica operativa dos Estados e movimentos relativos à fronteira. O território, que anteriormente era apenas relacionado ao espaço de atuação de um poder específico, passa a ser palco de uma rede que conecta diferentes lugares, economias, culturas e sociedades.

De acordo com Milton Santos (1998), os lugares se tornam interdependentes a partir de horizontalidades e verticalidades, que são a expressão do local e do global agindo concomitantemente sobre o território, ou seja, enquanto lugares próximos se conectam a partir da territorialidade e de um cotidiano transformado localmente, pontos distantes podem se ligar através de formas e processos sociais compartilhados em um cotidiano imposto de fora e a partir de uma motivação política. Dessa forma, “[...] quem produz, quem comanda, quem disciplina, quem normatiza, quem impõe uma racionalidade às redes é o Mundo. Esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais” (SANTOS, 1998, p. 18). Ou seja, sob uma lógica capitalista

globalizada de consumo, os espaços, as pessoas, as instituições se organizam em torno de uma chamada “sociedade global” marcada por diversas relações de poder, que Octavio Ianni (1994, p. 159) afirma ser

[...] o cenário mais amplo do desenvolvimento desigual, combinado e contraditório. A dinâmica do todo não se distribui similarmente pelas partes. As partes, enquanto distintas totalidades também notáveis, consistentes, tanto produzem e reproduzem seus próprios dinamismos como assimilam diferencialmente os dinamismos provenientes da sociedade global, enquanto totalidade mais abrangente. É no nível do desenvolvimento desigual, combinado e contraditório, que se expressam diversidades, localismos, singularidades, particularismos ou identidades.

Nesse sentido, as fronteiras, que historicamente representavam o ponto estratégico para a delimitação de um território e estabelecimento de um governo soberano, passam por ressignificações, uma vez que a fronteirização dos espaços não impede que as relações se desterritorializem ao passo que a globalização é intensificada. O espaço fronteiriço, no entanto, pode ser visto agora como local de intensa interação, sob uma nova ordem global que influencia as relações e os deslocamentos nessa região. De acordo com Manuel Castells (1999, p. 4, tradução nossa), o conceito de identidade é essencial para a compreensão dessas transformações, uma vez que

Identidade, em termos sociológicos, é o processo pelo qual os atores sociais constroem o sentido da sua ação considerando um atributo cultural (o conjunto articulado de atributos culturais) ao que se dá prioridade sobre outras fontes possíveis de sentido da ação. Pode acontecer um caso de várias identidades num indivíduo só, mas tal pluralidade é sempre fonte de tensão.²

Compreende-se, então, que a diversidade cultural, seja ela vivenciada no cotidiano fronteiriço ou pelo imaginário global, ambos marcados por desigualdades, pode explicar como não somente as relações sociais, mas também internacionais, se alteram entre diferentes localidades. Esses processos contraditórios, que são intensificados em grupos específicos da sociedade, permitem que os fluxos migratórios se alterem na medida em que as pessoas também buscam a ressignificação de suas identidades diante das tensões que surgem através das relações econômicas, sociais, políticas e culturais da sociedade global. No caso da cidadã fronteiriça se constrói, portanto, uma lógica de organização particular marcada por processos informais que diminuem o impacto da burocracia estatal e das desigualdades historicamente atribuídas ao seu território e ao papel da mulher na sociedade.

Os deslocamentos através das fronteiras e o conceito de “feminização das migrações”, abordado por Roberto Marinucci (2007), podem auxiliar na compreensão de como as desigualdades de gênero, classe e etnia – presentes na construção da identidade de gênero feminino e

² *Identidad, en terminos sociológicos, es el proceso por el cual los actores sociales construyen el sentido de su acción atendiendo a un atributo cultural (o conjunto articulado de atributos culturales) al que se da prioridad sobre otras fuentes posibles de sentido de la acción. Puede darse el caso de varias identidades en un individuo, pero tal pluralidad es siempre fuente de tensión.*

potencializadas com a globalização – impulsionam mulheres a migrar através de suas fronteiras nacionais com o intuito de superar as desigualdades existentes em seu território de origem. A mulher migrante em território de destino busca ressignificar sua identidade reproduzindo e transformando as relações locais (de origem e de destino) e também globais. De acordo com Marinucci, esse fenômeno pode ser considerado ambivalente, ou seja, pode ser espaço de empoderamento feminino, assim como de reprodução de desigualdades e violação dos direitos das mulheres que migram. Enquanto isso, aproveitando-se das fragilidades desse Sistema, as redes de atividades ilícitas se articulam para aumentar seus lucros e poder de atuação. Com um caráter descentralizado e, de acordo com Argemiro Procópio (1999), atuando em uma espécie de “integração paralela” não somente ao funcionamento dos Estados, mas também às diferentes redes existentes no mundo todo, essas redes estão em constante transformação e adaptação. Cada vez mais articuladas, passaram a relacionar-se através de uma ambiguidade entre o legal e o ilegal. Ou seja, para que possam se camuflar e aumentar seus rendimentos, utilizam o próprio aparato burocrático como ferramenta.

Segundo Lia Osório Machado (2011), estas redes criminosas podem ser divididas em três diferentes ramos e formas de atuação:

O primeiro são os negócios de duplo propósito, legal e ilegal. É o caso de laboratórios farmacêuticos, farmácias, agronegócios, companhias de transporte (aviação, ônibus), casas de câmbio, etc. O segundo tipo são as atividades de prestígio e influência. No nível local destacam-se clubes esportivos, restaurantes e bares, casas de jogo, postos de saúde de fundações beneficentes, escolas, faculdades; no nível regional e nacional, estações de TV, construção de estradas e pistas de pouso privadas, companhias de ônibus e transporte de carga interestadual, e outros. Um terceiro tipo são as redes de negócios, com destaque para a indústria turística (hotéis, pousadas, hotel fazendas, etc.), companhias imobiliárias, shoppings, firmas de construção, revendedoras de carros, firmas de investimento etc.

Nessa lógica, o tráfico de mulheres configura-se como crime organizado transnacional e que, segundo Verônica Maria Teresi (2007), pode ser explicado pelas mesmas motivações que impulsionam as instituições legítimas a se globalizarem: inserção dos seus produtos através do livre-comércio, diminuição da intervenção estatal em suas transações, o aproveitamento das brechas existentes no sistema jurídico e o aumento do lucro. No contexto das migrações contemporâneas e da feminização das migrações, as redes criminosas se camuflam e se globalizam de maneira a acompanhar as transformações nas relações sociais, de gênero e de trabalho. Nesse caso, o desejo de migrar, ocasionado pelo desenvolvimento desigual, torna-se fator vulnerabilizante das mulheres e cria um ambiente propício para a atuação das redes de traficância.

4 A construção do enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres

Na medida em que as concepções das relações sociais foram se transformando, criou-se uma estrutura que, segundo Ianni (2001, p. 19), “dissolve fronteiras, agiliza os mercados,

generaliza o consumismo. Provoca a desterritorialização e a reterritorialização das coisas, gentes e ideias. Promove o redimensionamento de espaços e tempos”. Nesse processo se produz uma lógica de oferta e demanda, na qual se concretiza o tráfico internacional de pessoas. O outro torna-se mercadoria, uma espécie de produto a ser comercializado para suprir determinada demanda (SCANDOLA, 2014).

No caso do tráfico de mulheres para fins de manutenção do mercado sexual, o outro é representado pela figura da mulher, enquanto a demanda é criada não somente por uma estrutura globalizada de consumo capitalista, mas, como afirma Kamala Kempadoo (2005), também a partir de discursos e relações de poder estatais, patriarcais e racializadas em conjunção com os desejos e atuação das mulheres como forma de resistência às relações desiguais que transpassam suas trajetórias.

Por consequência, a concepção que direcionou os esforços para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, especificamente o tráfico de mulheres, de acordo com Kempadoo (2005), surgiu a partir da intensificação da migração feminina para o trabalho no cenário internacional no início do século XX e de casos de capturas e escravização de mulheres para fins de prostituição em outros territórios. Dessa forma, a discussão sobre tráfico de mulheres se iniciou em torno de preceitos morais cristãos e debates divergentes entre feministas da Europa e dos Estados Unidos³ frente a ativismos feministas do “Terceiro Mundo”.⁴ Contudo, a partir dos anos 1990, o tráfico de pessoas passa a ser tratado como comércio e exploração do trabalho e, concomitantemente, multiplicam-se os estudos relativos ao contrabando humano transnacional. A atenção dada ao tráfico de pessoas, à migração e ao trabalho forçado ganha um caráter multidimensional no qual sobressaem políticas de segurança e defesa do território com foco no combate à atividade criminosa internacional (KEMPADOO, 2005).

Diante desses debates, o Protocolo de Palermo, instrumento legal mundial de combate ao tráfico de mulheres e crianças, apresenta a definição do tráfico de pessoas como

[...] o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou de outras formas de coerção, de abdução, de fraude, de engano, de abuso de poder ou de posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha controle

³ A partir de uma análise feminista radical das relações sociais que dá prioridade a relações de gênero, essa perspectiva liga o tráfico exclusivamente à prostituição, vista, por sua vez, como a pior forma de opressão patriarcal e a forma mais intensa de vitimização de mulheres. Sua premissa central é de que a prostituição é “assédio sexual, abuso sexual e violência sexual”, e as mulheres, coletivamente, vítimas da violência masculina. Considera-se assim que a indústria global do sexo força as mulheres à prostituição, as mantém em escravidão sexual e viola seus direitos e integridade corporal. Supõe-se que as mulheres nunca entram livremente em relações sexuais fora do ‘amor’ ou do desejo sexual autônomo. Ao contrário, considera-se que elas são sempre forçadas à prostituição – em suma, traficadas – através do poder e controle que os homens exercem sobre suas vidas e seus corpos (KEMPADOO, 2005, p. 58).

⁴ Segundo Kempadoo (2005, p. 61-62), “[...] as mulheres não são simplesmente definidas como vítimas do poder masculino terrível e paralisante ou como grupo homogêneo. Nessa perspectiva, ao contrário, elas são concebidas como sujeitos atuantes, autodeterminados e posicionados de maneira diferente, capazes não só de negociar e concordar, mas também de conscientemente opor-se e transformar relações de poder, estejam essas enraizadas nas instituições de escravidão, prostituição, casamento, lar ou mercado de trabalho”.

sobre outra pessoa, para fins de exploração (ONU, 2004, p. 42, tradução nossa)⁵.

Dessa maneira, pode-se dizer que, para que um crime se configure como tráfico de mulheres, é necessário identificar alguns pontos específicos que formam uma espécie de ciclo que é marcado, principalmente, pelo engano, deslocamento e exploração. As redes de traficância a fim de suprir uma demanda e, dessa forma, gerar lucros, estabelecem muitas vezes uma relação de confiança com a possível vítima. A situação de vulnerabilidade em que a vítima se encontra é, então, essencial para compreender esse fenômeno. Segundo a OIT (2006), entre as principais causas do tráfico de mulheres estão a globalização, a pobreza, a ausência de oportunidades de trabalho, a discriminação de gênero, a instabilidade política, econômica e civil em regiões de conflito, violência doméstica, emigração indocumentada, turismo sexual, corrupção de funcionários públicos e leis deficientes. Geralmente, esses fatores acontecem concomitantemente, tornando a situação da vítima ainda mais complexa e marginalizada, contribuindo para que cada vez mais as mulheres busquem na mobilidade, para além das fronteiras de seu país de origem, melhores condições de vida.

A migração é, dessa forma, o próximo ponto desse ciclo. O transporte da vítima dentro ou fora das fronteiras nacionais pode ser realizado de maneira regular, irregular ou ilegal e, em todos esses casos, somente será considerado tráfico de mulheres quando houver exploração do trabalho da vítima no local de destino. Ainda assim, Kempadoo (2005) afirma que mesmo que sejam consideradas vítimas do tráfico de pessoas, as mulheres traficadas são vistas muitas vezes como imigrantes ilegais, putas, criminosas e até mesmo uma ameaça à segurança nacional, dificultando cada vez mais a denúncia e libertação dessa vítima.

Dessa feita, ao circundar, sobretudo, discursos interessados sobre migração e prostituição, os diferentes grupos da sociedade civil, os Estados, as instituições nacionais, internacionais e transnacionais comprometem a produção de conhecimento sobre o tráfico de pessoas, assim como o seu enfrentamento. De acordo com Adriana Piscitelli (2008), as estatísticas, notícias, ações de repressão e conscientização são geralmente marcadas por desencontros entre as definições jurídicas desse crime e a percepção das mulheres que são consideradas vítimas do tráfico. No âmbito fronteiriço, as dificuldades tornam-se ainda maiores, visto que estão em contato constante as culturas, línguas, interesses políticos e jurisdições distintas entre os países e regiões envolvidas.

5 O tráfico internacional de mulheres a partir do contexto fronteiriço

Sendo o Brasil um país de grande extensão territorial, o tráfico facilmente acontece entre estados, assim como um único estado pode ser destino e origem de pessoas e coisas ao mesmo tempo. O Mato Grosso do Sul é um dos estados brasileiros que não se caracterizava como destino internacional de mulheres traficadas, mas como local de trânsito, pois o tráfico

⁵ [...] *the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation [...]*.

rumava mesmo era para estados como Goiás, São Paulo e Pará, e, a partir destes, as mulheres eram enviadas para a Europa (BRASIL, 2013). Porém, atualmente, as redes criminosas também estão se movimentando especificamente nas fronteiras. A proximidade e a fácil mobilidade na fronteira minimizam os gastos operacionais dos grupos, fazendo do tráfico de mulheres um crime de baixo custo e alto lucro.

Mato Grosso do Sul possui um papel importante para a compreensão da lógica do tráfico de mulheres no país, já que faz fronteira com dois países latino-americanos: Paraguai e Bolívia. Além disso, possui seis cidades-gêmeas⁶ caracterizadas pela integração urbana entre dois países. Essa proximidade pode explicar, então, segundo o Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira (Pesquisa ENAFRON, 2013), como a rota principal para o tráfico de pessoas seria a entrada pela Bolívia, na cidade de Corumbá, pela BR-163, com destino às metrópoles, principalmente São Paulo, e porque há grande preocupação da polícia local do Mato Grosso do Sul com a região de fronteira do Paraguai.

O estado também tem se tornado rota para o tráfico de brasileiras para vários países latino-americanos e, também, destino de muitas estrangeiras, como no caso recentemente noticiado tanto pela mídia regional quanto nacional, em que uma mulher, dona de uma boate na cidade de Dourados (MS), mantinha em cárcere privado três outras mulheres. Uma delas, paraguaia, havia conseguido escapar e realizar a denúncia que resultou nesta pesquisa. A dona da boate foi presa em flagrante por tráfico internacional de mulheres e exploração sexual (G1, 2015). O acontecimento chocou porque, sendo o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual difícil de identificar, torna-se aparentemente um problema distante que, em realidade, pode estar próximo.

A partir dessa problemática, é essencial que o Brasil, assim como os seus demais países vizinhos, adote medidas específicas de combate. Para isso, os protocolos internacionais, como o Protocolo de Palermo, são de extrema importância para criar um parâmetro comum entre os Estados de normas e medidas a serem tomadas para a prevenção, repressão e punição do crime. Com base nessas diretrizes, cada país deve criar ações preventivas, leis para criminalização do tráfico de pessoas e medidas de atendimento às vítimas.

No ano de 2014, ocorreu na cidade de Campo Grande (MS) o Seminário de Construção do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com a presença de membros da academia, de movimentos sociais, da polícia, do judiciário, da Igreja Católica e assistência social de diferentes lugares com o objetivo de atuar diretamente no estado do Mato Grosso do Sul através de políticas específicas, baseadas no II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e buscando trabalhar através de cinco linhas operativas. A primeira era referente ao “aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento”; a segunda buscava a “integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento, organizações

⁶ Segundo o Ministério da Integração Nacional são os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura, que apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar a unificação da malha urbana com cidade do país vizinho. Entre essas cidades estão: Bela Vista, que é vizinha de Bella Vista Norte (Paraguai); Corumbá, que está ao lado de Puerto Quijarro (Bolívia); Mundo Novo, que tem Salto del Guairá (Paraguai) como vizinha; Paranhos, com Ypejhú (Paraguai); Porto Murinho, vizinha de Capitán Carmelo Peralta (Paraguai); e Ponta Porã, que fica ao lado de Pedro Juan Caballero (Paraguai).

para prestação de serviços necessários”; a terceira tinha o objetivo de “capacitar para o enfrentamento”; a quarta dizia respeito à “produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas”; e a quinta linha operativa incentivava a criação de “campanhas e mobilizações”. Abrangendo áreas importantes como a conscientização, prevenção, atendimento às vítimas, o plano ainda assim obteve pouca força nos âmbitos da sociedade civil e das organizações responsáveis pela atuação direta no enfrentamento, resultado esse da invisibilidade, da falta de clareza na abordagem do tema e uma consequente ausência de dados de incidência do crime no estado.

A Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, em vigor anteriormente às alterações postuladas pela nova lei no ano de 2016, desconsiderava o consentimento da possível vítima, tipificava a migração de mulheres prostitutas como tráfico, desconsiderando a autonomia em exercer a prostituição como trabalho, ainda que este acontecesse informalmente, criando um constante processo de vitimização e revitimização da mulher:

Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos; § 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la; § 2º A pena é aumentada da metade se: I - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; II - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III - se o agente é ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude; § 3º Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa (NR).

A partir de outubro de 2016, a legislação brasileira passa a definir e criminalizar o Tráfico Internacional de Pessoas da seguinte maneira:

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou V - exploração sexual. Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. § 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se: I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las; II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência; III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional. § 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

Com essas mudanças trazidas pela Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, o Código Penal Brasileiro passa a criminalizar o tráfico internacional de pessoas em suas diferentes modalidades. As alterações representaram um marco importante no enfrentamento ao tráfico de pessoas no país, uma vez que deixa de considerar como crime apenas o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e estabelece princípios e diretrizes para a prevenção, repressão e atendimento às vítimas em consonância com o Protocolo de Palermo, ratificado pelo país em 2004. Por fim, também retira a prostituição como elemento de tipificação do crime.

6 O caso em análise

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o caso de tráfico internacional de mulheres registrado na cidade de Dourados (MS), no ano de 2015, e problematizar as fases do processo ainda em aberto e disponível para consulta no website da Justiça Federal. Trata-se do processo de número 0000787-21.2015.4.03.6002, movido pelo Ministério Público Federal contra Neide Elodia Benites de Medeiros. A partir da exposição do caso e finalização deste artigo, as investigações com os órgãos responsáveis terão continuidade e serão desenvolvidas em futuro trabalho.

No dia 7 de março de 2015 uma equipe da Polícia Rodoviária Federal encontrou a pessoa de Monica Colman Rivas na Rodovia BR-163, Dourados (MS). A mulher relatava que havia fugido de uma casa de prostituição onde era mantida em condição análoga de escravidão. Em seguida é solicitado o apoio da Polícia Militar para dirigirem-se até o local onde funcionaria o estabelecimento. Foram identificadas duas mulheres, Neide Elodia Benites de Medeiros como dona do local e Anicleia Chimenes Martinez como ex-gerente da casa. Erika Lopes da Silva, Gladys Cristina Molina Fernandes, Olga Mendoza Santacruz e Rosalina Sanabria Vasques afirmaram no momento que realizavam programas sexuais e eram impedidas de sair do estabelecimento, sob a pena de multa. Além disso, afirmaram que Neide retinha os valores dos programas por elas realizados. Neide e Anicleia, então, foram presas em flagrante “por manter casa de exploração sexual, ter promovido e facilitado a entrada no território nacional de mulheres estrangeiras para exercer prostituição, bem como por haver facilitado o deslocamento de mulheres dentro do território brasileiro, e por ter reduzido mulheres que trabalhavam no estabelecimento comercial de sua propriedade à condição análoga à de escravo”. A denúncia é realizada sob “eventual prática dos delitos de tráfico internacional de pessoas para fim de exploração sexual (artigo 231, CP); tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual (artigo 231 – A, CP); redução a condição análoga à de escravo (artigo 149, caput, CP); e de manutenção de casa de exploração sexual (artigo 229, CP)”.

Após a prestação de depoimentos e a prisão em flagrante de Neide de Medeiros, o caso é encaminhado para a Justiça Estadual de Mato Grosso do Sul e, dado o seu caráter internacional, é encaminhado para a Subseção da Justiça Federal em Dourados. Há comunicação do flagrante ao juiz competente, ao Ministério Público Federal e à Defensoria Pública da União. A prisão em flagrante é convertida para prisão preventiva. Em 23 de abril de 2015 é realizada a primeira audiência com a presença das testemunhas Jeder Fabiano da Silva Bruno, Valdemir

da Silva e Simone Felix de Almeida Oliveira, além da ofendida Erika Lopes da Silva e das rés. As demais ofendidas não foram encontradas e, por isso, foi considerada a desistência dessas. É revogada a prisão preventiva de Neide mediante pagamento de fiança e cumprimento de medidas cautelares. No dia 3 de junho de 2015 a segunda audiência é realizada com a presença das rés e ausência das testemunhas. A audiência é remarcada para o dia 6 de agosto de 2015 para ouvir as testemunhas de defesa. A audiência é remarcada novamente para o dia 20 de outubro de 2015 e posteriormente adiada para o dia 2 de fevereiro de 2016, intimando-se apenas as rés e Murilo Leite Freitas Serra e André França da Silva (testemunhas de defesa), sob condução coercitiva. A audiência é realizada na ausência das testemunhas e são intimados para nova audiência todos os envolvidos nos atos. Atualmente, o processo encontra-se em fase final, aguardando sentença pelo juiz responsável.

A alteração da lei que define o tráfico de pessoas e direciona o seu enfrentamento pode ser essencial para a tipificação do crime e sentença final, assim como para exemplificar como a ausência de diretrizes detalhadas e específicas relativas ao enfrentamento do tráfico de pessoas pode influenciar na construção e capilarização de discursos sobre o tráfico que não correspondem à realidade da mulher fronteiriça, das trabalhadoras do sexo e das mulheres migrantes. No entanto, Kempadoo (2005) alerta que ainda que existam dispositivos legais responsáveis pelo cumprimento dessas políticas, esses não garantem que haja um comprometimento com o enfrentamento das estruturas que condicionam e constituem a problemática do tráfico de mulheres.

Existe atualmente uma indústria antitráfico que inclui números crescentes de assistentes sociais, políticos, pesquisadores, “czares” antitráfico e funcionários da imigração, e também leis e políticas novas e fundos e recursos especialmente dedicados para trabalho contra o tráfico, assim como um conjunto de novas medidas e métodos para prender os traficantes e prestar assistência às ‘vítimas’, sem que se possa demonstrar que tenham tido muito impacto nas vidas das mulheres pobres. [...] Além dos problemas com a abordagem hegemônica contemporânea, o tráfico é em geral assumido pelos governos por razões políticas e não humanitárias ou de justiça social (KEMPADOO, 2005, p. 72-73).

Esses problemas apresentados são de extrema importância para a compreensão da necessidade que existe em conscientizar, informar, sobretudo capacitar os agentes responsáveis pela repressão, criminalização e atendimento às vítimas do tráfico de mulheres, de acordo com um discurso antiproibicionista e que seja capaz de compreender a participação ativa das mulheres nos processos migratórios e no mercado informal do trabalho. Além disso, ao se tratar de um crime internacional ou transnacional, torna-se importante racionalizar maneiras de cooperação que viabilizem não somente uma investigação apurada do crime, mas a devida ressocialização das vítimas, assim como a prevenção do surgimento de novos casos de traficância através de políticas afirmativas que sejam capazes de garantir os direitos negados dessas mulheres através da reprodução de relações de poder desiguais.

O caso em análise demonstra um movimento inverso aos dados apresentados. O estado de Mato Grosso do Sul, que é considerado, principalmente, local de rota do tráfico de mulheres,

pode se tornar também local de destino e de origem, o que reforça a necessidade de esforços conjuntos para o seu enfrentamento, assim como de políticas específicas para a região, de maneira a contemplar a realidade das mulheres que habitam e constroem suas identidades a partir desse contexto. A ausência das possíveis vítimas no processo de apuração do caso demonstra como a compreensão de suas trajetórias e desejos se encontra de maneira secundária ou até inexistente, quando deveria ocupar lugar de destaque para um enfrentamento efetivo do problema, uma vez que é um fator importante para informar como operam as redes de traficância e como pode ser construída a prevenção do crime e o atendimento às suas vítimas.

7 Considerações finais

A partir dos conceitos apresentados do caso específico na cidade de Dourados e das transformações que ocorreram historicamente em torno das relações sociais, fronteiriças e na lógica do enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres, é necessário problematizar como os discursos capilarizados na sociedade ainda dificultam uma visão mais ampla e profunda sobre o tema. Entender como a ordem sistêmica a que estamos submetidos e totalmente envolvidos é responsável por perpetuar desigualdades, assim como mercantilizar, objetificar e explorar determinados grupos da sociedade. A partir dessa compreensão torna-se possível criar mecanismos que sejam capazes de inverter essa lógica, desestabilizar e até mesmo romper com essa estrutura. Para auxiliar nesse processo, as organizações estatais, como consulados e embaixadas, possuem relevância, sobretudo no que diz respeito à articulação para a cooperação internacional e até mesmo transnacional. Um papel ativo na mediação das relações entre os Estados no que concerne ao enfrentamento do tráfico de pessoas, permitiria criar um mecanismo de capacitação em relação aos processos e legislações, assim como para a formulação de acordos que facilitassem a cooperação entre as instituições de cada país.

Em contrapartida, é necessário compreender que a facilidade de atuação das redes criminosas na região fronteiriça, assim como a necessidade de deslocamento enfrentada pela mulher fronteiriça diante das relações de poder desiguais que constituem sua identidade, é resultado do escasso investimento em políticas públicas que reconheçam as suas demandas específicas, em detrimento de políticas de securitização e militarização da região de fronteira. É por essa razão que tanto os órgãos estatais quanto os não governamentais devem articular-se para criar uma rede efetiva de combate que leve em consideração não somente as desigualdades que rodeiam a temática do tráfico, mas também aquelas que se desenvolvem em torno da especificidade fronteiriça.

Referências

ANDRADE, Manuel Correia. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.

AUSSERER, Caroline. *Controle em nome da proteção: Análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory; SILVA, Ana Paula. Mulheres vulneráveis e meninas más: uma análise antropológica de narrativas hegemônicas sobre o tráfico de pessoas no Brasil. In: FERREIRA, Ademir Pacelli et al. *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

BRASIL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. *Portaria nº 125*. 2014. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/67965696/dou-secao-1-24-03-2014-pg-45>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA CRIMES E DROGAS. UNODC, 2013. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011*. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Programa de desenvolvimento da faixa de fronteira*. 2009. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/cartilha-pdff>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Pesquisa ENAFRON: Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira*. 2013. Disponível em: <http://issuu.com/justicagovbr/docs/diagnostico_trafico_pessoas_frontei>. Acesso em: 16 jul. 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Nação, Estado e Estado-Nação*. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-a%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999. v. 1.

CASTILHO, Ela Wiecko V. *A criminalização do tráfico de mulheres: proteção das mulheres ou reforço da violência de gênero?* Campinas: Cadernos Pagu, 2008.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp, 1996.

GUERALDI, Michelle; DIAS, Joelson. *Em busca do éden: tráfico de pessoas e direitos humanos, experiência brasileira*. São Paulo: Max Limonad, 2012.

IANNI, Octavio. *Globalização: novo paradigma das ciências sociais*. *Revista Estudos Avançados*, v. 8, n. 21, 1994.

_____. *Teorias da globalização*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

JESUS, Damásio de. *Tráfico internacional de mulheres e crianças: Brasil: aspectos regionais e nacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

KEMPADOO, Kamala. *Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres*. Campinas: Cadernos Pagu, 2005.

_____; SANGUERA, Jyoti; PATTANAIK, Bandana. *Trafficking and prostitution reconsidered: new perspectives on migration, sex work, and human rights*. 2nd ed. Londres: Paradigm Publishers, 2012.

LOWENKRON, Laura; PISCITELLI, Adriana. Categorias em movimento: a gestão de vítimas do tráfico de pessoas na Espanha e no Brasil. *Ciência e Cultura*, v, 67, n. 2, 2015.

MACHADO, Lia Osório. *Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Brasil, 1990.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano. *O crime de tráfico de pessoas na justiça penal brasileira: uma leitura da sentença sob as lentes de gênero*. 10^o Encontro da ABCP. Gênero, Democracia e Políticas Públicas. Belo Horizonte, 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/trafico_de_pessoas_384.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *United Nations Convention against transnational organized crime and the Protocols Thereto*. 2004. Disponível em: <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/T0Cebook-e.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

PALÁCIO DO GOVERNO. *Código Penal Brasileiro*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm>. Acesso em: 13 jul. 2017.

_____. Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. *Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13344.htm>. Acesso em: 13 jul. 2017.

PESTRAF. *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial*. 2002. Disponível em: <http://www.namaocerta.org.br/pdf/Pestraf_2002.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 95 – 111, jan./jun. 2017

PISCITELLI, Adriana. *Entre as “máfias” e a “ajuda”*: a construção do conhecimento sobre o tráfico de pessoas. Campinas: Cadernos Pagu, 2008.

_____. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*, v. 11, n. 2, 2008.

**O ATLÂNTICO QUE NOS UNE E NOS
SEPARA: CINCO DÉCADAS DE
RELAÇÕES LUSO-AFRO-BRASILEIRAS
(1960-2010) – UM BREVE BALANÇO**
THE ATLANTIC THAT UNITES AND SEPARATES
US: FIVE DECADES OF LUSO-AFRO-BRAZILIAN
RELATIONS (1960 -2010) - A BRIEF BALANCE

Adriano de Freixo*

Resumo: Até a década de 50 do século XX, as relações Brasil-Portugal-África eram norteadas pelas ideias da “comunhão espiritual” e da “fraternidade luso-afro-brasileira”, que se traduziam na defesa dos interesses coloniais portugueses pela diplomacia brasileira nos inúmeros fóruns e organizações internacionais. Além disso, desde meados daquela década, o luso-tropicalismo de Gilberto Freyre havia se tornado a ideologia oficial do colonialismo luso. Essa postura foi sendo gradativamente superada no âmbito da nossa política externa, entre o início dos anos 60 e meados dos anos 70 do século passado, como resultado não só do avanço das lutas pela independência da África Portuguesa e das mudanças políticas que se processaram em Portugal, mas principalmente devido ao choque que ocorre entre tais posições e os interesses do Estado brasileiro e de importantes segmentos da sociedade, no momento em que o país vivenciava um acelerado processo de crescimento econômico decorrente do projeto desenvolvimentista.

Palavras-chave: Relações luso-afro-brasileiras. Política colonial portuguesa. Descolonização. Lusotropicalismo.

Abstract: Until the 1950s, Brazil-Portugal-Africa relations were guided by ideas of “spiritual communion” and “Luso-Afro-Brazilian fraternity”, which were embodied by the preservation of Portuguese interests as a colony by the Brazilian diplomacy in the numerous forums and international organizations. Furthermore, since the half of that decade, Gilberto Freyre’s Portuguese-tropicalism had become the official ideology of Portuguese colonialism. This position was gradually surpassed in the context of our foreign policy between the early 1960s and the mid-1970s, as a result not only of the progress of the struggles for the independence of Portuguese Africa and by the political changes that took place in Portugal, but especially due to the shock that occurred between such positions and the interests of the Brazilian State and important

* Doutor em História Social (UFRJ) e professor do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF), onde coordena o curso de graduação em Relações Internacionais e o Laboratório de Estudos sobre a Política Externa Brasileira – LEPEB, atuando também nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) e Ciência Política (PPGCP). E-mail: adrianofreixo@id.uff.br

sections of society, at a time when the country was experiencing an accelerated process of economic growth resulting from the developmentalist project.

Keywords: Luso-Afro-Brazilian Relations. Portuguese Colonial Politics. Decolonization. Lusotropicalism.

1 Introdução

Em 1962, em artigo publicado na revista *Senhor*, o historiador José Honório Rodrigues (1962, p. 21) afirmava que

[...] Portugal tem sobrevivido na África à custa da habilidade de seus diplomatas, da proteção dos seus aliados e, ultimamente, do apoio da OTAN e do Brasil. Mas, recentemente, nem a Inglaterra nem os Estados Unidos revelam disposições de acompanhar Portugal na questão colonial.

Tal opinião era expressa no momento em que o Brasil começava a deixar de lado a sua tradicional postura de apoio ao colonialismo português – bastante marcante no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) –, no bojo da Política Externa Independente (PEI), iniciada no governo de Jânio Quadros (1961) e aprofundada por seu sucessor, João Goulart (1961-1964).

Com um discurso marcado por uma forte carga emocional, setores significativos das elites políticas brasileiras – dentre os quais se encontravam JK e alguns de seus colaboradores mais próximos – defendiam a ideia da “fraternidade luso-brasileira” e da existência de uma “afetividade histórica” entre os dois países. Tais concepções, somadas a certa afinidade ideológica, no campo do conservadorismo anticomunista, e ao peso político das comunidades portuguesas no Brasil, levaram o governo Juscelino a deixar de lado alguns dos princípios da sua política externa – como a defesa da autodeterminação dos povos – e a apoiar sistematicamente o colonialismo português nos fóruns internacionais, fazendo com que o Brasil se tornasse um dos principais sustentáculos internacionais da política colonial salazarista (RAMPINELLI, 2004), em uma perspectiva cujas bases discursivas eram as teses sobre o lusotropicalismo e sobre o “modo português de estar no mundo” do sociólogo pernambucano Gilberto Freyre:

Com Kubitschek (que nunca escondeu sua admiração por Salazar, que, como tantos outros observadores estrangeiros, não confundia com o regime) na presidência do Brasil, e numa época em que os movimentos nacionalistas nas colônias portuguesas – agora denominadas ‘províncias ultramarinas’ – não tinham ainda passado à violência para obter seus fins, aí estavam as condições reunidas para uma cooperação estreita entre os dois países, sob o signo intelectual de Gilberto Freyre (MENESES, 2011, p. 30).

Isso ocorria apesar de, muitas vezes, o apoio a Portugal ir contra os interesses nacionais brasileiros. Um bom exemplo foi a questão envolvendo a produção cafeeira em Angola, que concorria diretamente com a produção brasileira. Além da recusa portuguesa em assinar um acordo internacional sobre o café, que fixasse cotas para as áreas produtoras, os produtos

coloniais entravam em condições mais vantajosas nos mercados europeus, por conta dos acordos de livre-comércio assinados entre Portugal e o Mercado Comum Europeu (MCE).

Esta noção de uma relação diferenciada com Portugal permaneceria até no período inicial da PEI, quando, mesmo assumindo uma postura anticolonialista mais firme, o Brasil se absteve de votar na ONU a favor de um pedido de informações a Portugal sobre a situação de Angola, após um apelo feito pelo presidente português, Almirante Américo Tomás, ao seu colega brasileiro, Jânio Quadros. Nas palavras do chanceler Afonso Arinos de Melo Franco (1962, p. 58), “mais uma vez a técnica do sentimentalismo, tão bem utilizada pela diplomacia lusa, nos levou a reboque”. Mas se com o aprofundamento da Política Externa Independente a posição brasileira se tornou mais firme na condenação a todo tipo de colonialismo, o golpe civil-militar de 1964 reverteu essa postura, já que a preocupação estratégica do governo brasileiro com a possibilidade do estabelecimento de governos de esquerda na costa atlântica da África fazia com que a possível independência das colônias portuguesas fosse vista como uma ameaça à segurança no Atlântico Sul:

Objetivando guarnecer esse flanco defensivo, reverteu-se a orientação política desenvolvida pelo governo anterior de afastar o país do regime português de Salazar, devido à sua obstinação em manter o império colonial a salvo do processo de descolonização. Movido pelo interesse geopolítico de assegurar o arquipélago de Cabo Verde e Angola adstritos ao bloco ocidental, o governo Castelo Branco buscou a reaproximação com o governo português. Após as visitas mútuas do chanceler português Franco Nogueira e do chanceler brasileiro Juracy Magalhães, foi restabelecido o ‘status quo ante’, o que proporcionou ao Brasil, em troca de seu apoio ao sistema colonial de Portugal, a assinatura de um tratado de comércio pelo qual se lhe abriram os portos coloniais (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 220).

Tal aproximação levaria o então presidente da república, Mal. Castelo Branco, a defender a criação de uma Comunidade Luso-Afro-Brasileira, reafirmando a crença na “missão civilizadora” de Portugal, da qual o Brasil seria um grande exemplo (OLIVEIRA, 2005, p. 115-118), dentro da lógica da matriz de pensamento freyriana.

Porém, na mesma época em que no Brasil esboçava-se a PEI, iniciou-se em Angola – no bojo da luta anticolonial que se espalhava pela África – a guerra pela independência: em 4 de fevereiro de 1961, uma ação orquestrada pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) para tentar libertar os presos políticos que estavam na Cadeia de São Paulo e na Casa de Reclusão de Luanda – e a intensa repressão que se seguiu a ela – marcou o início da luta pela emancipação política da colônia. Em um curto espaço de tempo, a luta contra a metrópole colonial se estenderia às outras colônias portuguesas, prolongando-se até 1975.

Assim, Portugal, que foi a primeira potência europeia a se estabelecer na África, acabaria sendo a última a se retirar de lá. Nesse processo, o Brasil acabaria tendo um importante papel ao ser o primeiro Estado estrangeiro a reconhecer a independência de Angola e a estabelecer rapidamente relações diplomáticas e comerciais com os novos países africanos de língua portuguesa, em um novo momento da diplomacia brasileira: o do “Pragmatismo Responsável”, do

chanceler Azeredo da Silveira, durante a presidência do Gen. Ernesto Geisel (1974-1979). Nesse momento, em que os postulados da PEI são retomados e aplicados em sua plenitude, a política africana de viés terceiro-mundista do Brasil chegou ao seu auge, abrindo naquele continente inúmeras possibilidades para a atuação do Estado e do setor privado brasileiros.

2 A estruturação do império colonial português

Apesar das primeiras conquistas portuguesas na África datarem dos séculos XV e XVI e de várias tentativas de consolidação do chamado “terceiro império” terem sido feitas ao longo do século XIX, o projeto imperial português somente atingiu a sua plenitude no início dos anos 30 do século passado. Foi a partir da implantação do “Estado Novo” salazarista que ocorreu uma efetiva estruturação político-administrativa do Império Colonial, que até então era precariamente organizado em todos os níveis. Essa estruturação, do ponto de vista jurídico, deu-se através da Constituição da República Portuguesa (1933) – que estabelecia a noção de “Portugal, uno e indivisível, do Minho ao Timor” – e, fundamentalmente, do Ato Colonial (1930), que garantia à metrópole o controle econômico sobre as colônias, impedindo qualquer desenvolvimento autônomo das mesmas. Desta forma, o império africano iria reproduzir tradicional função colonial de ajudar a equilibrar a balança de pagamentos da metrópole:

A subordinação a Lisboa funcionou, sem dúvida, como uma trava nas maiores economias coloniais. As divisas estrangeiras ganhas mediante exportação direta para outros países tinham de ser trocadas em Lisboa pelo escudo ou pela moeda da colônia; as divisas estrangeiras para importações diretas do estrangeiro para as colônias só se encontravam disponíveis em Lisboa, que, claro, podia rejeitar o pedido (MENESES, 2011, p. 137).

Em nome de sua “missão civilizadora”, o Estado Português também implementou uma política de exploração sistemática das populações nativas, tratadas como estrangeiras em sua própria terra, ao mesmo tempo em que, através dela, garantia condições para a ocupação e a estruturação político-administrativa dos territórios coloniais africanos. Essa prática também se constituiu em uma importante fonte de rendas para a metrópole, visto que esta “agenciava” a exportação dessa mão de obra para as companhias inglesas que exploravam minerais na Rodésia e na África do Sul.

Outra questão importante que deve ser levantada é que, embora nos termos da legislação existente houvesse a possibilidade de um nativo obter a cidadania portuguesa e o status de *civilizado*, as condições para que isso acontecesse eram extremamente restritivas: falar bem português, ser autossuficiente financeiramente, ter “bom caráter” e “comportamento apropriado” e cumprir o serviço militar obrigatório. Levando-se em consideração que, por volta de 1950, a população africana da Guiné tinha 99% de analfabetos, a de Angola 97% e a de Moçambique 98% (ENDERS, 1997), na maioria dos casos os assimilados correspondiam a menos de 1% do total da população das colônias, o que não é de se espantar, visto que na própria metrópole os índices de analfabetismo eram altíssimos e estavam bem distantes do padrão europeu.

Essa política colonial começou a ser fortemente criticada pela comunidade internacional a partir da década de 1950, como decorrência direta da intensificação das lutas pela descolonização afro-asiática. Tendo esse processo o apoio dos dois polos de poder então existentes (EUA e URSS), Portugal acabou relegado a um relativo isolamento político internacional. Porém, mesmo sofrendo essa condenação formal das principais potências (incluindo-se os EUA e os países do bloco ocidental), o Estado português conseguia fazer valer os seus interesses nos principais organismos internacionais, garantindo, inclusive, certa tolerância para com a manutenção de seu império colonial.

O forte conteúdo anticomunista do Estado Novo e o seu compromisso com o Ocidente, somados à posse de algumas áreas importantes do ponto de vista estratégico (como o arquipélago dos Açores, Angola e Moçambique que, por conta de suas localizações geográficas privilegiadas, desempenhavam um papel de certo destaque na defesa dos interesses do bloco ocidental) fizeram com que Portugal fosse aceito como membro da OTAN, logo no momento de fundação da Aliança Atlântica. Além disso, tendo pouca disponibilidade de capitais para investir, Portugal abriu seus domínios ultramarinos para que companhias estrangeiras – europeias, norte-americanas e mesmo sul-africanas – investissem na produção e na infraestrutura, assumindo dessa forma um papel secundário em suas próprias colônias, em um modelo de “colonialismo dependente”. Isso fez com que as colônias portuguesas se tornassem áreas de especial interesse para o capital internacional, notadamente a partir dos anos 50 do século XX.

Essas questões, exploradas com bastante habilidade por Salazar, acabaram contribuindo para minimizar as pressões internacionais contrárias ao colonialismo português, que só tiveram como efeito prático a adoção, por parte do governo português, de medidas de “maquiagem”, como, por exemplo, mudar a denominação das colônias para “Províncias Ultramarinas” ou “Territórios Ultramarinos”, a partir de 1951. Tais medidas não alteraram em nada as bases em que se assentava a dominação colonial, mas, pelo contrário, consolidaram a integração da África Portuguesa com a metrópole. Como assinalava o historiador José Honório Rodrigues, em 1962, o uso do termo “Províncias Ultramarinas” nada mais era do que um simples rótulo ou máscara com que o Estado Português pretendia “enganar os parvos deste mundo” (RODRIGUES, 1962, p. 14).

Foi nesse contexto que o luso-tropicalismo de Gilberto Freyre tornou-se a ideologia oficial do colonialismo português. Até então ignorado pelas autoridades do Estado Novo – já que até a década de 1940 havia um consenso na Europa em torno da defesa do colonialismo e o discurso português sobre a questão não diferia do das demais potências coloniais –, o sociólogo pernambucano tornou-se a principal referência intelectual para os ideólogos do regime, com sua defesa das especificidades do colonialismo português.

De forma sintética, para Freyre a colonização portuguesa seria um exemplo de colonização bem-sucedida devido ao alto grau de adaptabilidade do português ao trópico, visto que ele, ao invés de deseuropeizar-se, teria se transformado em um “intermediário” entre os trópicos e a Europa, “tropicalizando-se” sem deixar de ser europeu. Sob essa perspectiva, o mundo “criado” pelos portugueses constituir-se-ia em uma unidade de sentimentos e cultura, onde a miscigenação seria o símbolo de uma forte tendência à “democratização social”. Na visão freyriana, “o amor

do homem pela mulher e do pai pelos filhos, acima dos preconceitos de cor, de raça e de classe”, teria conferido à mestiçagem, nas colônias portuguesas, um caráter mais humano e cristão que, ao contrário do que acontecia nas demais possessões coloniais europeias, permitiria uma intensa mobilidade social, bem como teria gerado uma forma mais branda de escravidão (CASTELO, 2000, p. 85).

Foi assim que, em meio àquele agitado período que se seguiu ao término da Segunda Grande Guerra, quando as colônias europeias viviam um período de intensa efervescência política e as pressões internacionais pela descolonização começavam a isolar politicamente Portugal, o Estado português procurou se apropriar de algumas das ideias centrais do luso-tropicalismo, utilizando-as para justificar a posse de seus territórios ultramarinos.

3 O início das lutas pela independência da África Portuguesa

A partir da década de 1960, intensificaram-se nas colônias portuguesas os movimentos de libertação em relação à metrópole, gerando as chamadas “guerras coloniais”, como as chamam os portugueses, que teriam um papel fundamental na crise do regime salazarista. A oposição à dominação portuguesa começou a ser articulada por uma pequena elite de africanos “assimilados”, com formação universitária “ocidental” – fenômeno este que não foi exclusivo do Império Português –, que organizou os primeiros movimentos de resistência.

Essas elites articularam-se, desde pelo menos o início do século, inicialmente em torno de movimentos culturais de caráter nacionalista nos quais procuravam discutir e descobrir a sua identidade cultural XX (MOURÃO, 1995, p. 95-97). Porém, foi a partir da década de 1950 que os sinais de rebelião contra a dominação portuguesa começaram a aparecer mais nitidamente, se expressando na eclosão de manifestações de contestação à dominação colonial, como em São Tomé, em 1953, quando a Polícia Salazarista foi a responsável pela morte de mais de 100 trabalhadores e camponeses em greve. Posteriormente, já no início da década de 1960, a política colonial salazarista sofreu alguns revezes, como a perda do “Estado da Índia” para a União Indiana e o sequestro do navio “Santa Maria” pelo capitão Henrique Galvão. Esse episódio culminou com o início da Guerra Colonial em Angola, pois havia a expectativa que a embarcação fosse desviada para Luanda, o que acabou desencadeando uma sequência de conflitos na mais importante das colônias africanas.

Nesse contexto, começaram a se estruturar diversos movimentos guerrilheiros que iriam iniciar, naquele momento, uma forte ofensiva contra as forças colonialistas. Assim, por volta de 1961, o número de guerrilheiros em ação em toda a África Portuguesa já superava os dez mil homens e, no mesmo ano, os movimentos rebeldes das diversas colônias davam um importante passo para a articulação de sua luta política com a criação da Conferência das Organizações Nacionalistas de Colônias Portuguesas (CONCP). Este organismo, sediado em Argel e articulado inicialmente pela União das Populações de Angola (UPA), pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e pelo Partido Africano da Independência da Guiné e de Cabo Verde (PAIGC), teria o papel de funcionar como coordenador das diversas lutas de libertação na África Portuguesa. A CONCP, juntamente com os governos de Gana e da

Tanzânia, foi fundamental para a articulação de um movimento de libertação em Moçambique, última colônia a ter uma organização revolucionária verdadeiramente nacional, o que só iria se concretizar em 1962, com a criação da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO):

Era claramente de grande importância para a CONCP trazer Moçambique para um movimento mais amplo e foi um êxito importante quando o conseguiu, quaisquer que fossem os problemas implícitos na criação de um movimento de libertação nacional por incitamento externo (MACQUEEN, 1998, p. 42).

Nos anos seguintes, as ações desses movimentos guerrilheiros se intensificaram, fazendo com que o Estado Português dispendesse cada vez mais homens e recursos para o combate aos revolucionários africanos. Ao mesmo tempo foram tomadas medidas de “maquiagem” para tentar conter a revolta nas colônias, tais como a supressão formal do trabalho forçado dos nativos e a ampliação das possibilidades de acesso à cidadania portuguesa.

No início da década de 60 e na sequência do começo da guerra de Angola, o Governo de Salazar realizou reformas que, em teoria, poriam termo a discriminação legal entre ‘portugueses brancos e de cor’, concedendo a nacionalidade portuguesa à população nativa e abolindo o trabalho forçado. Porém, tais reformas, sobretudo as de caráter formal, não alteraram substancialmente a política do regime. ‘Mais do que a preocupação, o verdadeiro reformismo colonial estava-se na presença de uma carapaça legal com que Portugal pudesse defender-se na ONU, na OIT, nos meios da opinião pública, de salvar as aparências sem proceder a alterações estruturais’ (MATEUS, 1999, p. 26).

Foi assim que o apoio do Brasil nos organismos internacionais tornou-se de grande importância para a ditadura salazarista. E em boa parte dos governos militares brasileiros, mesmo após o abandono da “Política da Interdependência” e do alinhamento irrestrito ao bloco ocidental que marcou o governo Castelo Branco, com a retomada dos princípios fundamentais da PEI já no governo Costa e Silva (1967-1969), a posição dúbia do governo brasileiro – condenação do colonialismo de modo geral e tolerância para com o colonialismo português – foi mantida. Assim, em 1969, o Brasil foi o único país a votar contra uma resolução condenando Portugal por não acatar as resoluções da ONU sobre o fim do colonialismo, aprovada na Conferência Internacional de Direitos Humanos.

As mudanças nesta política foram acontecendo lentamente devido às pressões internas dos grupos favoráveis a Portugal. Neste contexto, a diplomacia brasileira teve de se equilibrar entre essas pressões e as posições de inúmeros setores – inclusive da base de sustentação do governo militar – que defendiam uma nova postura em relação à África Portuguesa. Assim, em 1973, um editorial do *Jornal do Brasil* chamava a atenção do governo para a necessidade de uma tomada efetiva de posição sobre a questão, defendendo que a criação de governos autodeterminados e legítimos deveria ser estimulada pelo Brasil nas colônias portuguesas na África (SARAIVA, 1998, p. 163). Só que esta nova postura, como já assinalado, só seria efetivada durante o governo do Gen. Ernesto Geisel, quando a política brasileira para a África passou

a atender, de fato, os interesses nacionais, com o Brasil procurando criar novos vínculos com os recém-criados Estados lusófonos africanos fora daquela ideia tradicional da “Comunidade Luso-Brasileira”.

4 As guerras de independência e a crise do Estado Novo português

Com a ampliação e a difusão das lutas pela independência ao longo da década de 1960, as pressões contra o colonialismo português se intensificaram e os próprios aliados de Portugal na OTAN passaram a encarar a guerra que se prolongava nas colônias como uma ameaça aos seus interesses estratégicos na África. No entanto, a ditadura portuguesa se recusava a fazer qualquer concessão ou a entabular negociações com os movimentos de libertação: como explicitou Salazar em um célebre discurso, os portugueses manter-se-iam “orgulhosamente sós”.

Internamente, o prolongamento da guerra nas colônias africanas começou a solapar as bases de apoio do Estado Novo e fez com que parte dos setores que tradicionalmente apoiavam o regime assumisse uma postura crítica em relação a ele. Além disto, o próprio desenvolvimento da economia portuguesa no decorrer da década de 1960 contribuiu para aumentar as contradições internas do regime e enfraquecer sua base de apoio.

A entrada maciça de investimentos estrangeiros, aproveitando-se das vantagens oferecidas pela ditadura salazarista (inexistência de sindicatos livres, baixos salários), bem como a internacionalização das velhas empresas oligárquicas – que até então atuavam basicamente em Portugal e nas colônias e que passaram a investir em novas áreas como o Brasil, os EUA e a Europa –, possibilitou o fortalecimento da burguesia monopolista. Esse setor começou gradualmente a se afastar do regime a partir da percepção de que o modelo político e econômico do Estado Novo limitava as possibilidades de crescimento do país e de sua integração no mercado internacional e de que a guerra era um obstáculo aos seus interesses econômicos e ao ingresso de Portugal no Mercado Comum Europeu. Ao mesmo tempo, setores da elite militar começaram a ter a percepção de que os problemas coloniais deveriam ser resolvidos através da ação política e não da ação militar. Desta forma, a tradicional oposição portuguesa – formada por comunistas, socialistas e democratas – começou a ser engrossada por esses segmentos e, com essa composição plural, começou a se articular em torno de um programa comum: o fim da “Guerra Colonial”, a modernização do país e a democratização das forças armadas e da própria sociedade portuguesa.

Em 1968, a subida ao poder de Marcello Caetano, devido ao afastamento por doença de Salazar e o seu posterior falecimento (1970), fez com que o regime começasse a vivenciar um período de forte instabilidade política. A ascensão do novo “homem-forte” do regime salazarista acendeu as esperanças dos setores liberais portugueses na realização de reformas políticas e econômicas que levassem à liberalização do regime e à modernização de Portugal. Porém, quaisquer que fossem as intenções de Caetano, sua posição ficou muito limitada pela ação dos setores mais conservadores, principalmente militares, que defendiam a continuidade da política africana de seu antecessor e a manutenção do *status quo*, frustrando assim as esperanças na liberalização do regime.

Por outro lado, faltava a Caetano a habilidade política de Salazar em articular os interesses distintos dos setores que davam sustentação ao Estado Novo, tanto interna quanto

externamente. Com isto, apesar de tentar manter uma imagem reformista, a indefinição e a indecisão características de seu governo acabaram tanto desagradando aos setores mais liberais quanto gerando a desconfiança dos setores mais à direita. Todos estes fatores acabaram levando à crise do Estado Novo e à sua derrubada pela Revolução dos Cravos de 25 de Abril de 1974. Este movimento, levado a cabo pela oficialidade jovem das Forças Armadas e por setores mais “liberais” da elite militar portuguesa, pôs fim aos quase 50 anos de ditadura em Portugal de forma rápida e, de certo modo, inesperada, surpreendendo, inclusive, os observadores internacionais mais atentos e fazendo com que, naquele momento, o mundo se voltasse para o pequeno país ibérico e para o seu império colonial em decomposição.

Esses acontecimentos foram acompanhados com grande atenção e interesse no Brasil e não só pela numerosa comunidade portuguesa aqui existente. Os setores oposicionistas – tanto os de esquerda quanto os mais conservadores – viram com esperanças o processo revolucionário português e saudaram a queda de um regime autoritário como o que existia em nosso país. Carlos Lacerda, por exemplo, um dos principais líderes civis do golpe de 1964 e que depois passou a se opor à ditadura, escreveu um artigo celebrando o fim do regime salazarista – do qual havia sido um grande defensor – e saudando o general Spínola de quem era admirador. Publicado pela revista *Manchete* em maio de 1974, o texto do jornalista e ex-governador da Guanabara utiliza os acontecimentos em Portugal para alfinetar os militares brasileiros:

Feliz a nação em que um general usa a força e a astúcia em benefício da liberdade e não contra ela. Em que o patriotismo é inseparável do respeito aos direitos do povo. Em que não se teme o risco que toda nação tem de enfrentar para ser verdadeiramente uma nação. O risco não se deve evitar porque é preciso vencê-lo. E que só se vence quando se entende que um povo não pode viver protegido como uma criança ou um índio, seres legalmente incapazes de exercer seus direitos e enfrentar por conta própria os riscos da civilização.

Da mesma forma, intelectuais identificados com posições de esquerda, como Chico Buarque e Glauber Rocha, produziram obras – a canção *Tanto mar* e o documentário *As armas e o Povo*, respectivamente – saudando a revolução portuguesa e seus desdobramentos. Além disto também circularam no Brasil inúmeras gravações de *Grândola, Vila Morena*, a canção que serviu de senha para o 25 de abril, inclusive em versões de artistas nacionais, como Nara Leão.

O governo brasileiro, tendo à frente o general Ernesto Geisel, também estava atento ao que ocorria em Portugal e, de forte até certo ponto surpreendente, reconheceu de imediato o novo regime português e ofereceu asilo político para os chefes de Estado e governo depostos, Américo Tomás e Marcello Caetano. Embora a presença de elementos conservadores, como os generais António de Spínola e Costa Gomes, no governo provisório tenha facilitado esse movimento, a posição brasileira só pôde ser compreendida a partir dos interesses que o país tinha no continente africano e nas colônias portuguesas. No quadro geral das orientações da política externa brasileira no período, a aproximação com o terceiro mundo era de fundamental importância e a postura do Brasil em relação ao colonialismo português até então constrangia nossa relação com os países árabes e africanos. Desta forma, já em julho de 1974, mesmo antes

da conclusão das negociações entre o PAIGC e Portugal, o Brasil reconheceu a independência da Guiné Bissau e, pouco depois, o chanceler Azeredo da Silveira criticou o *apartheid* em uma sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Assim, o “Pragmatismo Responsável” do governo Geisel marcou uma importante guinada na política africana do Brasil, que passou a condenar veementemente toda forma de colonialismo e acabou tendo um papel decisivo ao se posicionar claramente favorável à emancipação política de Angola e ao se tornar o primeiro Estado estrangeiro a reconhecer a independência desse país, em novembro de 1975, mesmo sob a liderança de uma organização de orientação esquerdista como o MPLA. Essa postura foi muito importante para o fortalecimento da posição internacional do Brasil, particularmente entre os países do então chamado Terceiro Mundo, com o crescimento das transações mercantis não só com os países africanos, mas também com os países árabes. Segundo Sombra Saraiva (1996), o primeiro aspecto a ser considerado na decisão brasileira é o fato de que, em 24 de novembro de 1973, o Brasil foi ameaçado com o embargo do petróleo por conta de suas posições pró-Portugal na África Austral; o segundo tem relação com o contencioso Brasil-Argentina relacionado à construção de Itaipu, que seria votado na ONU e para o qual se desejava contar com o apoio da África negra; finalmente, havia a necessidade de se construir novas parcerias estratégicas, por conta do momento difícil nas relações com os Estados Unidos, envolvendo inclusive as discussões em torno do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, em 1975.

A partir de então, a política africana brasileira viveria o seu auge, que se estenderia até a década de 1980, levando inclusive à primeira visita de um chefe de Estado do Brasil àquele continente, o general João Batista Figueiredo. Enquanto isto, Portugal deixava de lado a sua histórica política atlântica e se envolvia com toda força em seu projeto de integração à Comunidade Econômica Europeia.

5 A nova política africana brasileira

Após um período de turbulências, a Revolução dos Cravos conduziu Portugal à estabilidade democrática e a uma bem-sucedida integração à Europa – pelo menos até a crise que se abateu sobre o continente a partir do final da última década e que tem afetado sobremaneira os países economicamente mais frágeis da UE, como Portugal, Espanha e Grécia. No entanto, o mesmo não se pode dizer em relação à maior parte das ex-colônias africanas: por conta das prolongadas guerras civis, como nos casos de Angola e Moçambique, ou de turbulências e instabilidades políticas, como nos da Guiné-Bissau ou São Tomé e Príncipe, os PALOP ainda estão longe de superar seus problemas estruturais e de cicatrizar as feridas deixadas pelo colonialismo e por suas divisões internas, apesar do notável crescimento econômico de alguns deles nos últimos anos.

Já o Brasil, ao longo da década de 1990, abandonou sua política africana, visto que, sob a égide do paradigma neoliberal, a nossa diplomacia passou a priorizar as relações com os países centrais:

As relações do Brasil com a África nos anos 1990 e no início do novo século foram ajustadas a um contexto atlântico, entendido pelos formuladores da política externa como menos relevante à inserção internacional do país. Para trás ficaram os anos de ativa cooperação mútua e de empreendimentos comuns sustentados na determinação do Estado brasileiro em desenvolver projetos econômicos voltados para o desenvolvimento da África, diversificando os parceiros do comércio internacional do país e subtraindo as dificuldades geradas pela vulnerabilidade energética dos anos 1970 e parte da década de 80 (SARAIVA, 2002, p. 10).

Somente no governo Lula da Silva (2003-2010) essa política foi retomada – e com bastante intensidade –, o que foi sinalizado já no início do governo petista com a realização de três viagens presidenciais, em 2003 e 2004, a vários países africanos, das diversas regiões daquele continente. Desta forma, as relações Brasil-África se expandiram para além daquelas tradicionais mantidas com os países da costa atlântica africana e se estenderam à África Central e aos países da costa do Índico. No bojo disto, abriram-se oportunidades de negócios para grandes empresas brasileiras e para o país fortalecer seu papel de liderança emergente dos países do Sul, angariando apoio para suas pretensões em relação à obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Dentro desta lógica, o presidente Lula realizou 33 viagens ao continente africano ao longo de seus dois mandatos, um crescimento de 750% em relação ao seu antecessor (MILANI et al., 2015, p. 63), enquanto o seu chanceler, Celso Amorim, realizou 66 visitas. Além disto, foi criado um Departamento exclusivo para a África no Itamaraty e foram abertas diversas novas representações diplomáticas naquele continente: se em 2003 existiam 16 embaixadas na África, em 2011 esse número chegaria a 37, espalhadas por todo continente.

A presença do Brasil na outra margem do Atlântico após 2003 se deu também através de programas de cooperação internacional – levados a cabo por órgãos direta ou indiretamente ligados ao Estado, como o CNPq, a CAPES, o SEBRAE, as Forças Armadas, a EMBRAPA, o Ministério da Educação e a FIOCRUZ – e da atuação de empresas privadas brasileiras – cujos processos de internacionalização se intensificaram na década passada – que buscavam aproveitar as possibilidades de investimento proporcionadas pelo “despertar econômico da África”.

Em relação à concertação política, econômica e cultural do mundo lusófono, em 1996, havia sido criada a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Apesar de ter alguns brasileiros – como José Aparecido de Oliveira e o ex-presidente José Sarney – como seus principais articuladores, essa comunidade se constituiu, em seus primeiros anos, em um projeto essencialmente português, a partir da grande difusão da ideia da “lusofonia” entre amplos setores da sociedade lusitana, com certas evocações tardias do lusotropicalismo, inclusive (FREIXO, 2009). Já o outro grande ator da comunidade, o Brasil, relegou-a a um segundo plano, principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), apesar da retórica em contrário.

Foi somente com a retomada da dimensão atlântica da nossa política externa durante o governo Lula que a CPLP passou a receber maior atenção por parte do Brasil, o que contribuiu para diminuir o seu esvaziamento. Neste sentido, o Brasil passou a ter, desde 2006, uma delegação

permanente junto à comunidade e os PALOP receberam um percentual bastante significativo dos recursos alocados pelo governo brasileiro para a cooperação técnica internacional, durante os dois mandatos de Lula.

Além disto, em 2010, foi criada na cidade de Redenção, no estado do Ceará, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), uma instituição federal de ensino superior que recebe um grande número de alunos oriundos dos países lusófonos da África. Muitos estudantes dos PALOP também frequentam cursos de graduação e pós-graduação em outras universidades brasileiras através dos Programas de Estudante-Convênio (PEC-G e PC-PG), que visam a formação em nível superior, no Brasil, de cidadãos de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordos neste sentido.

6 Considerações finais

A passagem do Governo Lula para o governo Dilma, no início de 2011, marcou também o começo da diminuição gradativa do protagonismo internacional brasileiro da década anterior. Pode se argumentar que as linhas gerais dessa fase teriam sido lançadas por Lula e continuadas como “política de Estado” por Dilma. Mas, em todo caso, é indiscutível que a presença brasileira em temas e foros para o gerenciamento de questões internacionais reduziu-se de forma considerável, o que se refletiu, como não podia deixar de ser, na política brasileira para o continente africano, incluindo os PALOP.

No entanto, foi a ruptura ocorrida em 2016, com o *soft coup*, que afastou a presidenta reeleita, que parece, mais uma vez, ter determinado o fim de uma política africana mais ativa do Brasil. Já em seu discurso de posse como primeiro chanceler do governo Michel Temer, ainda no período da interinidade, o senador José Serra (PSDB-SP) fez duras críticas à política africana dos governos petistas e replicou o discurso dos setores mais conservadores – incluindo os grandes oligopólios midiáticos – sobre a política externa de Lula e Dilma, rotulada por eles como “partidária” e “ideológica”, como se pudesse existir qualquer política despida de ideologia ou que deixasse de transparecer a visão de mundo dos setores que estão representados no governo e na burocracia do Estado.

Além disto, as discussões para a redução de representações diplomáticas do Brasil no exterior travadas no âmbito não só do Itamaraty, mas também da Comissão de Relações Exteriores do Senado, apontam na direção da extinção de boa parte das 44 embaixadas criadas durante o governo Lula, visando à contenção de custos devido à crise econômica e fiscal do país. Isto atingiria, essencialmente, representações situadas em países africanos, que na visão de José Serra e de seu sucessor no Ministério das Relações Exteriores – o também senador pelo PSDB de São Paulo, Aloysio Nunes Ferreira – teriam sido criadas por motivos políticos – votos favoráveis a pretensão brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – ou por “questões ideológicas”.

Assim, nesta segunda década do século XXI, estamos assistindo a um grande retrocesso na política africana brasileira e conseqüentemente nas relações com os PALOP, fazendo com que retornemos a uma situação que guarda similaridades com aquela vivida na década de 1990,

qual seja o “abandono” do continente africano – com exceção dos países com quem o Brasil mantém relações econômicas mais intensas como Angola, África do Sul e Nigéria, por exemplo –, a prioridade dada às relações com os países do norte e a diminuição da intensidade das relações sul-sul. Neste sentido, parece claro que o ciclo de protagonismo internacional brasileiro efetivamente chegou ao fim, que hoje a presença do Brasil no mundo é muito menor do que no fim da década passada e que, como no fim do século XX, a África estará presente somente nos discursos laudatórios de autoridades governamentais sobre a importância do negro na formação social brasileira, sem que isso se traduza em ações concretas no plano doméstico ou externo.

Referências

- CASTELO, Cláudia. A recepção do Luso-Tropicalismo em Portugal”. In: QUINTAS, Fátima (Org.). *Anais do Seminário Internacional Novo Mundo nos Trópicos*. Fundação Gilberto Freyre, Recife, 2000.
- ENDERS, Armelle. *História da África Lusófona*. Mem Martins: Inquérito, 1996.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. O Brasil e a questão de Angola na ONU. *Digesto Econômico*, São Paulo, n. 164, 1962.
- FREIXO, Adriano de. *Minha pátria é a Língua Portuguesa: a construção da ideia da lusofonia em Portugal*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2009.
- GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira (1964-1984). *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.
- LACERDA, Carlos. Portugal já não está sozinho. *Revista Manchete*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 52, p.18-19, 1974.
- MACQUEEN, Norrie. *A descolonização da África portuguesa: a revolução metropolitana e a dissolução do Império*. Mem Martins: Inquérito, 1998.
- MATEUS, Dalila Cabrita. *A luta pela independência: a formação das elites fundadoras da FRELIMO, MPLA e PAIGC*. Mem Martins: Inquérito, 1999.
- MENESES, Filipe Ribeiro de. *Salazar: Biografia Definitiva*. São Paulo: Leya, 2011.
- MILANI, Carlos R. S. et al. *Atlas da política externa brasileira*. Eduerj/Clacso: Rio de Janeiro/Buenos Aires, 2015.
- MOURÃO, Fernando Reações do nacionalismo africano em Portugal. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). *Espanha e Portugal: o fim das ditaduras*. São Paulo: Xamã, 1995.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- RAMPINELLI, Waldir José. *As duas faces da moeda: as contribuições de JK e Gilberto Freyre ao colonialismo português*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

RODRIGUES, José Honório. O Brasil e o colonialismo português: revisão de uma infâmia secular. In: METZNER-LEONE, Eduardo. *O Brasil e o colonialismo português: revisão de uma infâmia secular*. Rio de Janeiro: Gráfica Olímpica Editora, 1962.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África e o Brasil: encontros e encruzilhadas. *Ciências & Letras*, Porto Alegre, n. 21-22, p. 115-172, 1998.

_____. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias*. Brasília: Editora da UNB, 1996.

_____. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 2, n. 45, p. 5-25, 2002.

INSATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA, 2001-2015

DISSATISFACTION WITH DEMOCRACY IN LATIN AMERICA, 2001-2015

Rodrigo Lins*

Resumo: A transição de regimes autoritários para regimes democráticos ainda é recente na América Latina. No entanto, a região parece ainda não estar satisfeita com o novo modelo de governo. Dessa forma, este trabalho tem por objetivo analisar, de forma exploratória, os determinantes da insatisfação latino-americana com o regime democrático. Para tanto, todas as principais variáveis são analisadas a nível do indivíduo. Ao todo, são incluídos 17 países no período entre 2001 e 2015 (n=221, com *gap* de dois anos). Revisamos a literatura sobre as causas da insatisfação na região para, em seguida, fazermos os testes estatísticos. Metodologicamente será utilizada estatística descritiva e análise espacial, para que se possa apresentar as tendências e comportamento das variáveis inseridas, e estatística inferencial, por meio de análise de painel balanceada. Espera-se que a percepção da condição econômica exerça o maior impacto sobre a insatisfação com o regime democrático.

Palavras-chave: Insatisfação. Democracia. América Latina.

Abstract: The transition from authoritarian regimes to democratic regimes is still recent in Latin America. However, this region still does not seem to be satisfied with the new governance model. Therefore, this paper aims to analyze, in an exploratory way, the determinant factors of Latin American dissatisfaction with the democratic regime. To do so, all the main variables are analyzed from an individual level. Altogether all, 17 countries are included in the period between 2001 and 2015 (n = 221, with a two-year gap). We reviewed the literature on the causes of dissatisfaction in the region and then performed the statistical tests. Methodologically, descriptive statistics and spatial analysis will be used to present the trends and behavior of the inserted variables, and inferential statistics, through balanced panel analysis. It is expected that the perception of the economic condition will have the greatest impact on dissatisfaction with the democratic regime.

Keywords: Dissatisfaction. Democracy. Latin America.

* Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro do grupo de Métodos de Pesquisa em Ciência Política (UFPE).

1 Introdução

As nações que formam a região da América Latina deram início ao retorno à democracia há aproximadamente três décadas, com o fim de regimes autoritários e o advento da terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994). No entanto, ainda que a democracia seja tratada como o regime antagônico ao autoritarismo, a satisfação de países latino-americanos parece oscilar entre o apoio e a indiferença perante o regime atualmente vigente. Este trabalho busca justamente apresentar os determinantes dessa insatisfação regional.

Durante a revisão da literatura, tratamos não apenas da insatisfação em si. Começamos falando sobre o papel de variáveis econômicas na democratização e consolidação de regimes democráticos. Isso se justifica pelo fato de a teoria da modernização ter tido um papel fundamental nessa literatura (EPSTEIN et al., 2006; LIPSET, 1959; PRZEWORSKI; LIMONGI, 1997; RUSTOW, 1970). Um alto índice de riqueza parece ser importante para que o regime não sofra uma reversão institucional (PRZEWORSKI; LIMONGI, 1997; SVOLIK, 2008). Com a preocupação de que a análise se mantenha, sempre que possível, no nível individual, iremos utilizar a percepção das condições econômicas como uma *proxy*. Dessa forma, espera-se que variáveis econômicas também sejam significantes para os estudos de insatisfação (LAGOS, 2001). Por isso, o modelo inicial leva em conta apenas as variáveis econômicas.

Em seguida, outro modelo mais completo é apresentado. Incluímos controles institucionais voltados para as características políticas dos países estudados, como percepção de corrupção, acrescentado como uma *proxy* para a ausência do *rule of law* e que se espera que tenha efeito negativo sobre a insatisfação. Finalmente, soma-se um terceiro modelo aos dois anteriores. Neste, tentamos controlar pelo apoio da população ao governo incumbente. Afinal, uma rejeição à democracia pode ser, em realidade, uma aversão ao governo vigente. Para testar a hipótese levantada, será utilizada uma análise com dados em painel fortemente balanceados. Também utilizaremos mapas de intensidade para ilustrar a média do nível de insatisfação com o regime nos países e anos estudados.

O trabalho segue da seguinte forma: primeiro é apresentado o papel da economia na democratização e consolidação de democracias e a literatura sobre satisfação democrática. Em seguida expomos possíveis determinantes políticos e institucionais da insatisfação com o regime. Então, fazemos uma exposição do método utilizado em nossos modelos, assim como das variáveis incluídas. Partiremos para a análise dos resultados e, finalmente, apresentamos as considerações finais.

2 Economia como a causa de insatisfação?

Levando em conta o impacto da teoria da modernização para a literatura de democratização e consolidação democrática (LIPSET, 1959, 1960; PRZEWORSKI; LIMONGI, 1997), também é importante analisar o impacto que ela pode ter na insatisfação dos latino-americanos com o regime democrático. Segundo Lipset (1960), qualquer país precisaria preencher certas condições socioeconômicas para que pudessem fazer a transição para a democracia. Tais condições

incluem, entre outras coisas, um elevado Produto Interno Bruto (PIB) per capita e uma alta taxa de alfabetização. Essas características são reforçadas por Inglehart e Welzel (2009). De maneira simplista, pode-se dizer que apenas países industrializados, com forte desempenho econômico, chegam a regimes democráticos.¹ O modelo desenvolvido por Lipset foca nas consequências de um contínuo desenvolvimento econômico, sobretudo no papel fortalecido da classe média (WUCHERPFENNING; DEUTSCH, 2009). Isso porque, argumenta Lipset (1959), uma sociedade dividida entre uma grande massa empobrecida e uma pequena classe favorecida resultaria em uma oligarquia ou tirania.

No entanto, assim como Rustow (1970) anteriormente, Przeworski e Limongi (1997) e Przeworski et al. (2000) contestam tal conclusão. Para os autores, o papel da modernização se daria no processo de sobrevivência de uma democracia e não na transição de um regime autoritário para um democrático. É mais fácil encontrar países democráticos entre aqueles com economia mais desenvolvida, mas não porque o desenvolvimento serviria para minar um governo autoritário. Essa característica serviria para manter a democracia. O nível de desenvolvimento econômico, inclusive, só dá informações sobre as chances de uma possível transição de volta ao autoritarismo. Assim, da mesma forma que esperamos que um país economicamente desenvolvido verá a manutenção de sua democracia, também esperamos que sirva para diminuir a insatisfação da população com o regime. Como trabalhos de unidades de análise a nível do indivíduo, utilizaremos a percepção dos cidadãos a respeito da situação da economia como variável.

Além da situação econômica dos países, levamos em conta outras variáveis econômicas. Entre elas está o nível de desigualdade de renda. Para Boix (2003) e Acemoglu e Robinson (2006), os conflitos redistributivos são o principal gatilho da democratização. Ademais, o esperado impacto positivo do crescimento econômico pode ser minado por um alto nível de desigualdade através da “distribuição socioeconômica regressiva” (REENOCK; BERNHARD; SOBEK, 2007). Isso porque, segundo os autores, um “superávit social” faz com que a sociedade considere a privação mais inaceitável

O desemprego também pode causar uma percepção de que governos democráticos não são efetivos e que, portanto, seria preferível um governo que não precisasse se preocupar com eleições periódicas ou com o legislativo (ALTINDAG; MOCAN, 2010).² Por isso também levamos em conta a percepção da situação de empregabilidade nos países. A lógica é similar no que diz respeito à desigualdade, quando há uma crescente concentração econômica (MILLER, 2016).

Antes de partirmos diretamente para o debate sobre a literatura de satisfação, é preciso chamar atenção para a ressalva levantada por Linde e Ekman (2003): usando o grau de insatisfação como variável dependente, não nos permite mensurar o grau de apoio – ou a falta dele – em relação à democracia. Enquanto os estudos sobre apoio levam em conta a percepção do modelo democrático de maneira geral, a insatisfação só mede a percepção do funcionamento do regime em determinado período e local. Ou seja: um alto nível de insatisfação não quer dizer,

¹ O pensamento de Lipset (1959, p. 75), nesse sentido, pode ser resumido em uma frase do próprio autor: “[...] *the more well-to-do a nation, the greater the chance it will sustain democracy*”.

² Ao incluir a variável desemprego, acredito não ser mais necessária a inclusão da variável inflação devido ao trade-off apresentado na Curva de Phillips. Assim, mantenho um modelo mais parcimonioso.

de maneira geral, que há um baixo apoio ao regime. Pode querer dizer apenas que as pessoas gostariam que a democracia instaurada em seu país fosse melhor.

Ao fazer uma análise descritiva do apoio, da satisfação e da confiança na democracia na América Latina, Lagos (2001) argumenta que a variação da satisfação no decorrer do tempo é maior do que a variação do apoio ao modelo democrático em si. O baixo nível de satisfação também chama atenção da autora. No período estudado em seu trabalho (1996-2000), a média de satisfação na região como um todo nunca ultrapassou os 41%. Para Lagos, essas variações são muito sensíveis a mudanças nas condições econômicas. Em conclusão semelhante, mas em relação a países europeus, Armingeon e Guthmann (2014) analisam o efeito da crise econômica sobre o apoio à democracia.³ De acordo com os autores, a crise fez com que o apoio reduzisse “dramaticamente”. Esse seria, portanto, mais um indicativo da importância de variáveis econômicas em qualquer modelo disposto a analisar a insatisfação da população.

Resende e Epitácio (2014) empreendem um esforço semelhante ao que é proposto neste trabalho: estudar os determinantes da satisfação com a democracia na América Latina. As autoras chegam a considerações importantes. Elas relatam que a satisfação – como afirmou Lagos (2001) – deve, de alguma forma, estar relacionada ao desempenho econômico. Para o período estudado por Resende e Epitácio (1997-2009), houve uma associação moderada entre a percepção democrática e o PIB per capita. É preciso ressaltar, como as próprias autoras reconhecem, que elas identificaram determinadas tendências apenas por meio de uma correlação de Pearson (r).

3 Modelos políticos

A primeira característica política que acrescentamos aos nossos modelos é a função do estado em relação a questões sociais. Mais especificamente, a parcela do PIB do país dirigida para gasto social. Apesar de as elites serem as responsáveis pela criação de instituições democráticas, elas precisam do constante apoio dos cidadãos para que tais instituições sejam mantidas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006). Por isso, esperamos que o gasto social tenha impacto positivo na satisfação. No entanto, os cidadãos não estariam necessariamente atentos especificamente ao gasto do governo, mas sim à qualidade dos serviços de saúde e educação (RETZL, 2012). No entanto, a variação da satisfação com a democracia está positivamente ligada à variação da satisfação com os serviços de proteção social (LÜHISTE, 2014).

Além disso, é importante compreender o mecanismo de apoio dos cidadãos às políticas redistributivas. Seguindo a primeira importante teoria sobre o tema, espera-se que quanto maior for a desigualdade, maior será o apoio à redistribuição (MELTZER; RICHARDS, 1981). O nível de desigualdade, no entanto, foi sendo afastado como o principal motivo de apoio aos gastos sociais. Não seria mais o nível de desigualdade que importa, mas sim a sua estrutura. Assim, na ausência de clivagens étnicas, eleitores de renda média irão se identificar com os pobres e apoiar políticas redistributivas quando a distância da renda da classe média e dos pobres for pequena em relação à distância de renda entre a classe média e a afluenta (LUPU; PONTUSSON, 2011).

³ Os autores operacionalizam o apoio à democracia a partir da satisfação e confiança no regime.

O estado de direito (*rule of law*) aparece também como um bom preditor da satisfação com regime em voga. A confiança da população em instituições como tribunais, polícia e exército é importante para que o apoio à democracia seja mantido (LINDE; EKMAN, 2005). A corrupção, como comportamento chave antagônico ao estado de direito, tem um efeito forte sobre o sistema político em geral (NEWTON, 2005). Além de causar um efeito de cinismo nos eleitores, a insatisfação com o déficit de desempenho institucional (MOISÉS; CARNEIRO, 2008) pode estar ancorado na falha do governo para prover leis justas que não favoreçam certos grupos em detrimento de outros (MUNGIU-PIPPIDI, 2006). Ainda em termos institucionais, a satisfação com a democracia costuma variar de acordo com o sistema político. Aarts e Thomassen (2008), ao analisarem 35 países, encontraram uma relação negativa entre a satisfação e sistemas proporcionais. No entanto, devido à baixa variação nos sistemas políticos latino-americanos, deixaremos essa análise de fora dos nossos modelos.

A variável de controle “idade do regime” controla o modelo pelo tempo desde que a democracia foi implantada. O raciocínio tem duas lógicas: (1) a população em democracias recentes foi socializada sob regimes autoritários, onde existe uma baixa confiança política e interpessoal; e (2) que na mudança de regime existe uma alta expectativa para novas instituições democráticas, podendo ser seguida por desilusão pelo fato de não haver reformas efetivas (BELLUCCI; MEMOLI, 2012).

Ainda é preciso levar em conta o real grau democrático dos países. Existe agora um importante debate sobre uma possível recessão democrática. Há argumentos de que desde 2006 a democracia vem sofrendo revés ao redor do mundo (DIAMOND, 2015).⁴ Desde a erosão do regime até retrocessos institucionais completos, passando pelo cerceamento de liberdades e a não manutenção do *rule of law*, uma parte da literatura parece certa de que regimes democráticos estão em declínio (DIAMOND, 2015; FUKUYAMA, 2015; FOA; MOUNK, 2016, 2017).

Por fim, é preciso estar atento a duas questões importantes: (1) a sociedade está realmente insatisfeita com o regime democrático ou apenas com o desempenho do governo? Com o objetivo de controlar pela percepção que a população tem do governo, a variável “*approve*” – referente à aprovação do governo – é incluída. Além disso: (2) será que a insatisfação da população é condizente com o nível de democracia existente no país? Uma alta taxa de insatisfação pode refletir um mau desempenho econômico, como diz a hipótese apresentada aqui. No entanto, ela pode ser um reflexo real da democracia. Assim, acreditamos que hipóteses nulas importantes foram construídas.

4 Dados e métodos⁵

Essa seção apresenta os procedimentos metodológicos com o objetivo de garantir a transparência do desenho de pesquisa e a replicabilidade dos resultados (KING, 1995, 2003; JANZ, 2015).⁶ Assim, indicamos que informações como o *codebook*, os bancos de dados e o

⁴ Diamond (1999) já havia chamado atenção para uma possível terceira onda reversa.

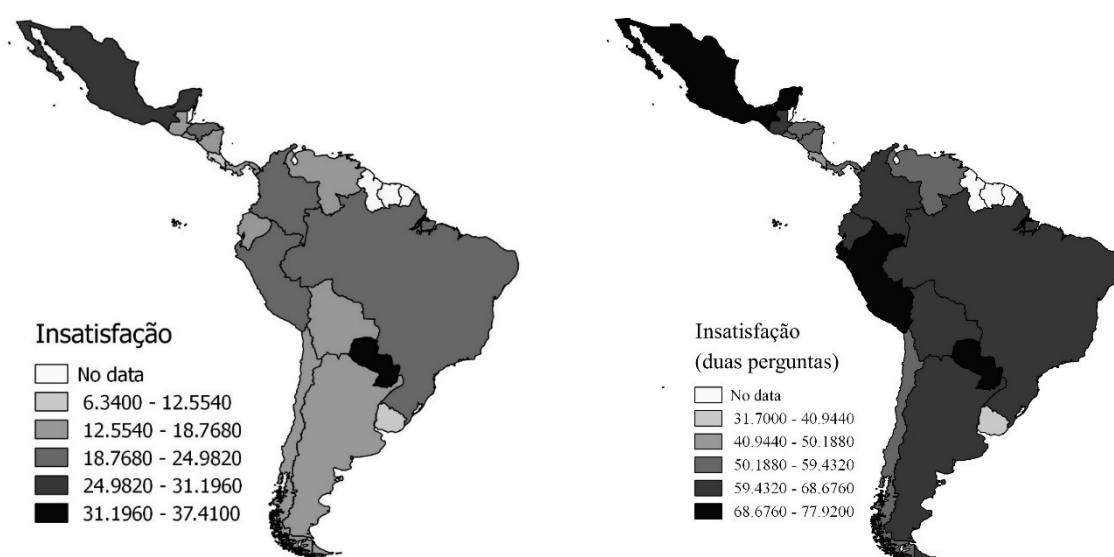
⁵ O artigo foi feito seguindo o protocolo 3.0 do Project TIER.

⁶ Agradeço ao projeto *Transparency and Integrity in Empirical Research* (TIER) e ao *Berkeley Initiative for Transparency in the Social Sciences* (BITSS) pelos treinamentos realizados.

anexo *online* estão disponíveis na página do projeto no *Open Science Framework* (OSF).⁷ Toda a análise foi feita utilizando o software Stata/SE 13.0.⁸

A nossa variável dependente é a insatisfação da população dos países latino-americanos com a democracia.⁹ Utilizamos os dados disponibilizados pelos *surveys* do Latinobarómetro. Mais exatamente a pergunta codificada como P12TG.B., apresentada da seguinte forma: “*En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?*”¹⁰. Como é possível perceber, as respostas são divididas em quatro possibilidades, sendo duas negativas e duas positivas. Apesar disso, para garantir que não estamos superestimando os valores, utilizamos apenas a última resposta (“*nada satisfecho con el funcionamiento*”) para indicar a insatisfação. Dessa forma, a variável dependente representa o percentual de respondentes que escolheram as opções de resposta “nada satisfeito”. Ao todo, 17 países¹¹ foram incluídos no estudo. A título de informação, a Figura 1 mostra a densidade média da insatisfação desses países para o período estudado, tanto para a nossa variável dependente quanto para a soma das duas respostas negativas.

Figura 1 – Média de insatisfação por país, 2001-2015



Fonte: Elaborada pelo autor.

O mapa à esquerda, que representa a média da nossa variável dependente, mostra apenas o Paraguai no grupo de maior insatisfação (entre 31,2% e 37,4%), seguido pelo México – também único representante em seu grupo (25% a 31,2%). Do outro lado do espectro, apenas o Uruguai apresenta uma taxa de insatisfação entre 6,3% e 12,6%.

À direita, quando somamos as duas respostas negativas, notamos que o subcontinente da América do Sul é quase homogêneo, se encaixando quase todo no grupo com o segundo

⁷ Dados de replicação e anexo online podem ser encontrados em: osf.io/jtb4c.

⁸ Com exceção da Figura 1, feita utilizando o *software* QGIS 2.12.0.

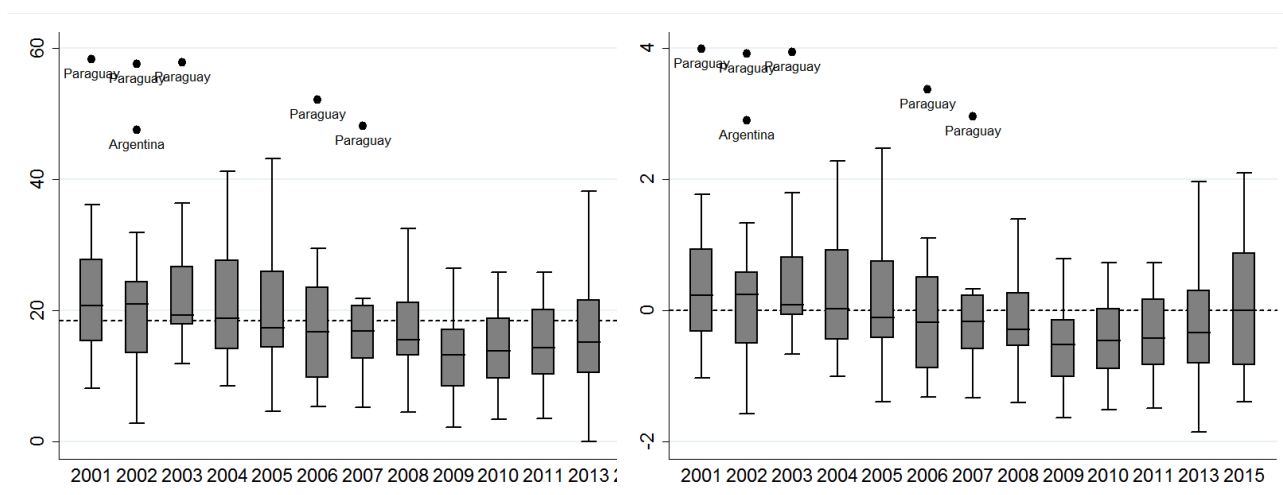
⁹ Catalogado como “*dissatisfaction*” em nosso banco de dados.

¹⁰ “Você diria que está muito satisfeito, satisfeito, não muito satisfeito ou nada satisfeito com o funcionamento da democracia (no país)?” (tradução nossa).

¹¹ Eles são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Esses países foram selecionados por serem os únicos da região com dados referentes à variável dependente.

valor mais alto de insatisfação (entre 59,4% e 68,7%). No entanto, também se pode ver que o Uruguai é o único país no agrupamento da América Latina com o menor nível de insatisfação com a democracia (entre 31,7% e 41%). No sentido oposto, o México, o Paraguai e o Equador aparecem como os países mais insatisfeitos (entre 68,7% e 77,9%). Os casos em branco, em ambos os mapas, são países que não fazem parte do estudo.¹² Focando apenas em nossa variável dependente – que computa apenas a resposta mais negativa –, a Figura 2 mostra sua distribuição por ano.

Figura 2 - Distribuição da insatisfação



Fonte: Elaborada pelo autor.

A imagem à esquerda da Figura 1 mostra a distribuição do percentual para os períodos estudados. Em 2007, quando a variação entre os grupos se mostrou menor, um *outlier* aparece: o Paraguai, com um valor maior de insatisfação do que o restante dos países. Isso se repete em 2001, 2002 (também com a Argentina), 2003 e 2006. Com o objetivo de reconhecer os *outliers*, a imagem à direita da Figura 1 utiliza o *Z score* da variável. Assim, em 2007, confirmamos o Paraguai como *outlier*, uma vez que o país está a dois desvios padrões da média. A Tabela 1 apresenta a análise descritiva da variável de insatisfação e a Figura 3 apresenta a tendência da insatisfação com o regime democrático, por cada país incluído no estudo, no período que vai de 2001 a 2015.

Tabela 1 – Descritivo da variável dependente

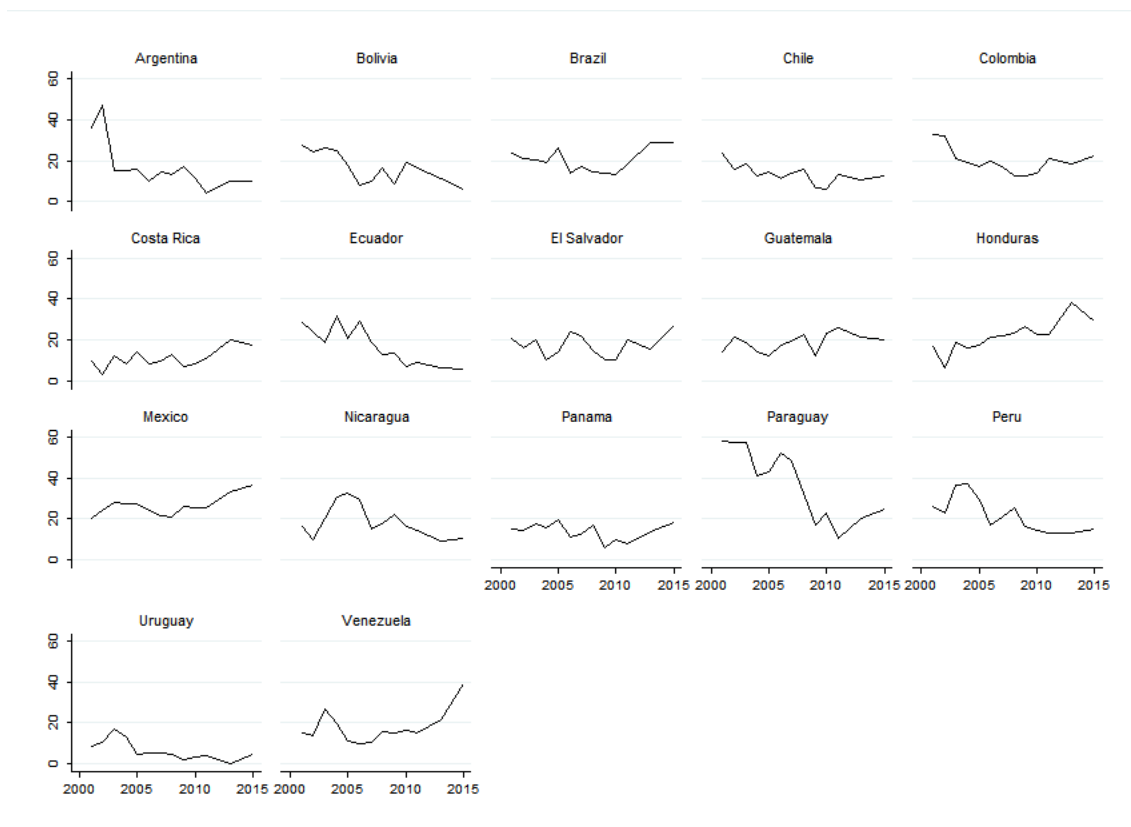
	Obs	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Dissatisfaction	220	18,503	9,9841	0	58,3

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ainda que tenha uma das médias mais altas para a região e o período estudado, o Equador é o país que apresenta a queda mais acentuada em sua insatisfação com o funcionamento da democracia. Em seguida aparece o Uruguai. O Panamá, por outro lado, apresenta um crescimento linear a partir de aproximadamente 2010. Três movimentos importantes são enxergados nos

¹²Nomeadamente, eles são: Guiana, Guiana Francesa e Suriname.

Figura 3 – Tendência da insatisfação por país, 2001-2015



Fonte: Elaborada pelo autor.

gráficos: (1) a queda da insatisfação na Argentina no início dos anos 2000; (2) a queda da insatisfação no Paraguai a partir de 2008; e (3) a ascensão da insatisfação na Venezuela a partir de 2013. Todas as rupturas acontecem dentro de períodos eleitorais.

No primeiro caso, existe uma clara mudança na insatisfação dos argentinos com uma queda de 47,5% em 2002 para 15,2% em 2003. Após três presidentes com mandatos curtos, Néstor Kirchner assume em maio de 2003. Somando-se a isso, a Argentina enfrentou uma forte crise econômica em 2001-2002, que chegou a levar o presidente Fernando de la Rúa a decretar a criação do imposto denominado “*corralito*” em 2001 (¿QUÉ..., 2017). Tal imposto tinha como objetivo impedir retiradas de depósitos em contas correntes e poupança. No caso paraguaio, a insatisfação cai após a eleição de Fernando Lugo em 2008 (queda de 32,5% em 2007 para 17,1% em 2008). Lugo, da Aliança Patriótica, foi o primeiro presidente eleito após uma hegemonia de quase 60 anos do Partido Colorado. Finalmente, no caso venezuelano, há um salto de 14,9% em 2011 para 21,7% em 2013; e outro para 39,5% em 2015. No mesmo ano, em 2013, acontecem a morte de Hugo Chávez e a posse de Nicolás Maduro. O acréscimo ainda maior da insatisfação em 2015 pode ser interpretado como uma reação ao aprofundamento da crise econômica vivida no país. Naquele ano, o preço do petróleo – maior fonte de riqueza da Venezuela – caiu pela metade. Levando em conta a insatisfação dos países, como já apresentado aqui, é normal que a região como um todo também apresente valores elevados. O Quadro 1 apresenta os valores médios de todos os países para o período estudado.

Durante o período aqui levado em consideração, a América Latina teve uma média de

Quadro 1 – Média de insatisfação por ano, América Latina

Ano	Média
2001	23,11
2002	21,41
2003	23,33
2004	20,93
2005	19,92
2006	18,29
2007	17,46
2008	17,24
2009	13,68
2010	14,32
2011	14,72
2013	17,08
2015	19,34
Média	59,15

Fonte: Elaborado pelo autor.

insatisfação de 59,15%, tendo alcançando o valor mais alto em 2003, quando chegou a 66,43%. Já em 2009 a região obteve o valor mais baixo, mas ainda assim bastante elevado: 50,96%. Isto é: pouco mais da metade da população da América Latina estavam insatisfeitas com o funcionamento da democracia no ano em que a média foi mais baixa.

Finalmente, apresentamos as variáveis independentes e de controle. Considerando o que já foi debatido na seção anterior, as variáveis independentes vão focar em questões econômicas. No entanto, também foram inseridas variáveis de controle que consideram as características políticas e institucionais dos países, uma vez que consideramos que podem exercer algum grau de influência no nível de insatisfação dos latino-americanos. O Quadro 2, portanto, apresenta as variáveis.

Quadro 2 – Variáveis independentes e de controle

Variável	Conceituação	Fonte
Economic_situation	Percepção da situação econômica como ruim	Latinobarómetro
Unemployment	Perspectiva de desemprego nos próximos 12 meses	Latinobarómetro
gini_net	Índice de Gini	Solt (2016)
Social_spending	Gasto social (% do PIB)	Cepal
Education	Anos de estudo para pessoas com 15+ anos	V-DEM
Corruption	% de que não se pode confiar nos outros	Latinobarómetro
Regime_age	Idade do Regime	<i>Database of Political Institutions</i> (2015)
Polity	Score no Polity IV	Polity IV
Approve	% dos que aprovam o governo	Latinobarómetro

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o intuito de tentar manter a unidade de análise no indivíduo, algumas das principais variáveis independentes foram retiradas da mesma fonte: o Latinobarómetro. Assim, a variável que mensura a percepção econômica é a resposta “muito mal” à seguinte pergunta: “¿Cómo calificaría en general la situación económica actual del país?. Diría Ud. que es...”¹³. Em relação ao desemprego, é a taxa de resposta “muito preocupado” ao questionamento “¿Cuán preocupado diría Ud. que está por quedar sin trabajo o de estar desempleado durante los próximos doce meses?”¹⁴. Finalmente, como *proxy* para corrupção, estimamos as respostas à pergunta “Hablando en general, ¿diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”¹⁵. A nossa análise inferencial será feita por meio de dados em painel fortemente balanceados. Pelo bem da transparência, relataremos os coeficientes das análises com efeito fixo e efeito aleatório, mesmo que apenas um dos dois seja utilizado durante a interpretação dos resultados. A opção por uma forma ou outra de efeito se dará por meio do teste de Hausman.¹⁶ O Quadro 3 resume o modelo.

Quadro 3 – Resumo do modelo¹⁷

Panel Variable: countrysum (strongly balanced)
 Time variable: year, 2001 to 2015, but with gaps
 Delta: 1 year

Fonte: Elaborado pelo autor.

5 Resultados e interpretações

Depois de apresentar a literatura referente à insatisfação e debater o método utilizado, agora partiremos especificamente para a análise dos achados. Os resultados obtidos por meio do teste de Hausman indica que o modelo de dados em painel com efeitos fixos é o mais indicado para todos os três modelos.¹⁸

Levando em conta os testes de Hausman, devemos olhar para a primeira metade da tabela (modelos 1, 3 e 3). No modelo 1, quando levamos em conta apenas as variáveis explicativas,

¹³ “Como qualificaria em geral a situação econômica atual do país? Você diria que é...” (tradução nossa).

¹⁴ “Quanto preocupado você está por ficar sem trabalho ou de estar desempregado nos próximos doze meses?” (tradução nossa).

¹⁵ “Falando em geral, você diria que pode confiar-se na maioria das pessoas ou que nós não somos nunca suficientemente cuidadosos no relacionamento com os outros?” (tradução nossa).

¹⁶ O teste de Hausman se assemelha a um teste de hipótese, em que a hipótese nula indica o uso de efeitos aleatórios e a hipótese alternativa, de efeitos fixos. Ele examina a diferença quadrada entre os coeficientes de regressão estimados pelos efeitos fixos e aleatórios ($bRE - bFE$)². Ver Gujarati (2011, p. 290-291).

¹⁷ Apesar de o modelo ser fortemente balanceado, com intervalo de um ano, ele possui dois *gaps*: os anos de 2012 e 2014. Essas lacunas aparecem pelo fato de o Latinobarómetro não ter dados para a variável dependente nesses dois anos.

¹⁸ O resultado do teste de Hausman foi de $\text{Prob} > \chi^2 = 0,0396$ para o modelo apenas com variáveis econômicas. Para o modelo com as variáveis de controle, o teste de Hausman indicou que ele poderia não ser o teste mais adequado. Assim foi realizado outro teste de restrição de sobre-identificação (estatística Sargan-Hansen) que também sugeriu o uso do modelo fixo (p-valor: 0,04). Para o modelo completo, também foi realizado o teste de restrição de sobre-identificação. As tabelas completas dos testes estão no anexo online (Tabelas 4, 5 e 6).

Tabela 2 – Determinantes de insatisfação

Modelo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Situação_econômica	0,7071*** (0,0527)	0,6962*** (0,0550)	0,5283*** (0,0656)	0,6999*** (0,0514)	0,6531*** (0,0531)	0,5358*** ** (0,0650)
Desemprego	-0,0819 (0,0560)	-0,0464 (0,0629)	0,0087 (0,0750)	-0,0783 (0,055)	-0,0907 (0,0598)	-0,0199 (0,0722)
Rede Gini	0,01482 (0,2074)	0,4824* (0,2855)	0,8655*** (0,3171)	0,2422 (0,1829)	0,1614 (0,2148)	0,2582 (0,2249)
Gastos_sociais		-0,7938** (0,3282)	-0,8468** (0,3364)		-0,4374** (0,1918)	-0,3087 (0,1933)
Educação		-2,2174 (3,4263)	-0,4158 (3,3677)		0,4179 (0,8646)	0,3689 (0,8603)
Corrupção		0,1045 (0,0758)	0,0656 (0,0757)		0,1450** (0,0705)	0,1213* (0,0709)
Idade_do_regime		0,6664** (0,2961)	0,7361** (0,3015)		0,0421 (0,0979)	-0,0453 (0,0988)
Política		0,1361 (0,3722)	-0,0293 (0,3575)		-0,0808 (3291)	-0,1685 (0,3186)
Aprova			-0,1236*** (0,0279)			- 0,0944* ** (0,0271)
Efeitos fixos	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
R ²						
Dentro	0,612	0,635	0,686	0,611	0,615	0,659
Entre	0,464	0,032	0,027	0,490	0,538	0,585

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Fonte: Elaborada pelo autor.

a percepção da situação econômica se mostra significativa (p -valor $< 0,01$). Inicialmente, esse resultado vai no sentido de que a percepção de uma má performance econômica gera, de fato, insatisfação com o regime. No entanto, a perspectiva de desemprego nos próximos 12 meses – assim como a taxa de desigualdade – não é significativa.

No modelo 2, quando inserimos as variáveis de controle que representam características dos países, a percepção da situação econômica ainda é significativa a nível de 1%. De forma contrária ao que se esperava, a idade do regime parece aumentar a insatisfação com a democracia. A segurança de viver em um regime estabelecido, sem uma ameaça real de retrocesso institucional, pode fazer com que as pessoas se sintam mais livres e confiantes para expressar sua insatisfação. Em regimes mais novos, onde a memória do governo autoritário ainda é recente, os cidadãos podem ser mais precavidos em relação às críticas. No entanto, o gasto social do governo – como percentual do PIB – serve para combater a insatisfação com a democracia. Levando em consideração as teorias debatidas aqui, podemos considerar que tanto o nível de desigualdade (MELTZER; RICHARDS, 1981) quanto a estrutura da desigualdade (LUPU; PONTUSSON, 2011) da América Latina ajudam a explicar o papel do gasto social.

Quando apresentamos o desenho completo – a coluna 3 –, é possível perceber que a insatisfação com o regime democrático pode ser representada como ação da percepção da situação econômica e de uma alta concentração de renda ($p < 0,01$). Os dados corroboram a ideia de que uma sociedade em que a economia não funciona bem e que, conseqüentemente, traz um alto custo para os cidadãos – como a desigualdade –, esses cidadãos estariam dispostos a serem

governados de forma autoritária. Eles estariam satisfeitos com um líder que não precisasse se preocupar com o legislativo ou com eleições, se empenhando apenas em fazer com que a economia se recuperasse. A idade do regime segue no sentido positivo, indicando que um acréscimo no período de sobrevivência da democracia eleva a insatisfação com o seu funcionamento.

Por outro lado, uma maior aprovação do governo vigente e um maior gasto social representam forças contrárias à insatisfação. O gasto social pode ser compreendido como serviços básicos prestados à sociedade, como saúde e educação. Embora a região seja marcada pela corrupção, é esperado que países que gastam muito com programas sociais e serviços ao público tendam a oferecê-los com boa qualidade.

Outro fato importante é que o nível real da democracia, mensurado pelo projeto Polity IV, não é significativo em nenhum dos modelos. Isso quer dizer que tanto as democracias de má qualidade quanto de boa qualidade – segundo a mensuração do projeto – precisam conviver com cidadãos insatisfeitos.

6 Considerações finais

A hipótese elaborada a partir da literatura corrente – de que, em algum grau, as condições econômicas são determinantes na taxa de insatisfação com a democracia – foi corroborada pela análise apresentada neste trabalho, levando em conta a percepção da situação econômica do país por seus cidadãos. A percepção da situação econômica permaneceu significativa e positiva em todos os modelos elaborados. O nível de concentração de renda também aumenta a insatisfação da população com o funcionamento da democracia. Já o gasto social do governo e a aprovação do governo vigente atuam no sentido contrário. Um maior gasto social pode ser refletido em serviços básicos de melhor qualidade. Assim, chegamos à conclusão semelhante à de Retzl (2012).

No entanto, o grande achado do trabalho é o de que a insatisfação da região com o modelo democrático aumenta ao passo que a democracia envelhece. O raciocínio defendido aqui é o de que em países com maior lastro democrático, os cidadãos estariam mais confortáveis para apresentar suas insatisfações com o regime. Em democracias novas, com a experiência autoritária ainda recente, a população seria mais reticente ao expressar suas opiniões.

Por fim, encorajamos futuros trabalhos para que os problemas aqui enfrentados possam ser superados, assim como para que os mecanismos desenhados aqui sejam aprofundados. A elaboração de um banco de dados em que as variáveis estejam todas em um mesmo nível – preferencialmente no nível do indivíduo – acarretaria uma análise mais precisa.

Referências

AARTS, Kees; THOMASSEN, Jacques. Satisfaction with democracy: do institutions matters? *Electoral Studies*, n. 27, p. 5-18, 2008.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Economic origins of dictatorship and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 127 – 141, jan./jun. 2017

ALTINDAG, Duhan; MOCAN, Naci. Joblessness and perceptions about the effectiveness of democracy. *Journal of Labor Research*, v. 31, p. 99-123, 2010.

ARMINGEON, Klaus; GUTHMANN, Kai. Democracy in crisis?: the declining support for national democracy in European countries, 2007-2011. *European Journal of Political Research*, v. 53, p. 423-442, 2014.

BELLUCCI, Paolo; MEMOLI, Vincenzo. The determinants of democracy satisfaction in Europe. In: SANDERS, David; MAGALHÃES, Pedro; Tóka, Gábor. *Citizens and the European polity: mass attitudes towards the European and national polities*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BOIX, Carles. *Democracy and redistribution*. New York: Cambridge University Press, 2003.

EPSTEIN, David L. et al. Democratic transition. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 551-569, 2006.

GUJARATI, Damodar. *Econometrics by example*. London: Palgrave Macmillan, 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. How development leads to democracy: what we know about modernization. *Foreign Affairs*, v. 88, n. 2, p. 33-48, 2009.

JANZ, Nicole. Bringing the gold standard into the classroom: replication in university teaching. *International Studies Perspective*, p. 1-16, 2015.

KING, Gary. Replication, replication. *PS: Political Science & Politics*, v. 28, n. 3, p. 444-452, 1995.

_____. The future of replication. *International Studies Perspective*, v. 4, n. 1, p. 100-105, 2003.

LAGOS, Mata. Between stability and crisis in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 12, n. 1, p. 137-145, 2001.

LINDE, Jonas.; EKMAN, Joakim. Satisfaction with democracy: a note on frequently used indicator in comparative politics. *European Journal of Political Research*, v. 42, p. 391-408, 2003.

_____; _____. Institutional trust and democracy in the new EU member states. *XIV Nordic Political Science Association Conference* (Reykjavik, Iceland), 2005.

LIPSET, Seymour M. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959.

_____. *Political man: the social bases of politics*. New York: Doubleday, 1960.

LÜHISTE, Kadri. Social protection and satisfaction with democracy: a multi-level analysis. *Political Studies*, v. 62, p. 784-803, 2014.

LUPU, Noam; PONTUSSON, Jonas. The structure of inequality and the politics of redistribution. *American Political Science Review*, v. 105, n. 2, p. 316-336, 2011.

MILLER, Steven V. Economic threats or societal turmoil?: understanding preferences for authoritarian political systems. *Political Behavior*, p. 1-22, 2016.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 1-42, 2008.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Corruption: diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 3, p. 86-99, 2006.

NEWTON, Kenneth. Support for democracy: social capital, civil society and political performance. *WZB Discussion Paper, SP IV*, 2005.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. Modernization: theories and facts. *World Politics*, v. 49, n. 2, p. 155-183, 1997.

____et al. (2000). *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.

¿QUÉ fue y por qué se produjo el 'corralito' en Argentina hace 15 años? *Notimérica*, Buenos Aires, 06 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.notimerica.com/cultura/noticia-fue-produjo-corralito-argentina-hace-15-anos-20161203071948.html>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

REENOCK, Christopher; BERNHARD, Michael; SOBEK, David. Regressive socioeconomic distribution and democratic survival. *International Studies Quarterly*, v. 51, n. 3, p. 677-699, 2007.

RESENDE, Roberta Carnelos; EPITÁCIO, Sara de S. Desenvolvimento econômico e satisfação com a democracia: uma análise da América Latina. *Ciências Sociais Unions*, v. 50, n. 2, p. 117-126, 2014.

RETZEL, Kenneth. Ask what your country can do for you: social spending and satisfaction with democracy in Latin America. *UNLV Theses, Dissertation, Professional Papers, and Capstones*, v. 16, n. 95, 2012

RUSTOW, Dankwart A. Transition to democracy: toward a dynamic model. *Comparative Politics*, v. 2, n. 3, p. 337-363, 1970.

SVOLIK, Milan. Authoritarian reversals and democratic consolidation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 2, p. 153-168, 2008.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 127 – 141, jan./jun. 2017

WUCHERPFENNING, Julian; DEUTSCH, Franziska. Modernization and democracy: theories and evidence revisited. *Living Reviews in Democracy*, 2009.

DE MAL A PIOR: COMO A REAÇÃO INTERNACIONAL À CRISE CENTROAFRICANA APROFUNDOU-A FROM BAD TO WORSE: HOW THE INTERNATIONAL REACTION TO THE CENTRAL AFRICAN CRISIS DEEPENED IT

Pedro Henrique L. do Nascimento*

Resumo: Com a possibilidade de que o Brasil mande tropas à Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centroafricana (MINUSCA) e se torne mais um ator internacional na República Centroafricana, este artigo traz reflexões sobre as falhas na mediação do conflito que tomou o país e os persistentes problemas no campo da segurança doméstica. A prática de *forum shopping* foi identificada nos meses iniciais da crise, o que intensificou a fragmentação do conflito e da resposta da comunidade internacional. A contenda se desenvolveu para uma guerra civil com elementos etnorreligiosos e uma grave situação humanitária. Também foram identificados vários problemas estruturais que dificultarão a realização do mandato da missão paz das Nações Unidas.

Palavras-chave: República Centroafricana. MINUSCA. Manutenção da paz. Guerra civil. Forum shopping. Armadilha de conflito.

Abstract: With the possibility of Brazil sending its troops to MINUSCA and becomes another international actor in the Central African Republic, this article presents reflections on the flaws of conflict mediation so far and the persistent problems in its domestic security. The practice of forum shopping was identified in the initial phases of the crisis, which intensified conflict fragmentation and the response from the international community. The feud developed itself into a civil war with ethno-religious elements and a severe humanitarian situation. Also, it was possible to identify various structural problems which hinder the implementation of the UN peacekeeping mandate.

Keywords: Central African Republic. MINUSCA. Peacekeeping. Civil war. Forum shopping. Conflict trap.

* Pedro Henrique L. do Nascimento é mestre em Estudos da Paz Internacional pela Universidade para a Paz, a organização universitária intergovernamental estabelecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas, e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Atualmente trabalha como voluntário no Comitê Nacional para os Refugiados, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

1 Introdução

Após 13 anos servindo na missão de paz no Haiti, o Brasil estuda enviar seus combatentes para outra força de paz internacional, desta vez no continente africano. O Ministro da Defesa Raul Jungmann anunciou o envio de um contingente de 1.000 homens para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centroafricana (MINUSCA, em seu acrônimo em francês). O objetivo é ter um brasileiro no comando da missão e aumentar a influência e projeção nacionais através da participação desses esforços (TREVISAN, 2017). Até a submissão do presente artigo, a proposta ainda precisava ser aprovada pelo Congresso Nacional.

O Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira é mais cauteloso em comentar o assunto. Ele avalia que a situação na República Centroafricana (RCA) é muito mais séria que a do Haiti e que há um risco muito maior de confronto e morte de brasileiros. Características ligadas às distâncias geográfica e cultural são outros fatores que dificultam o consenso na política nacional sobre essa decisão (ROSA, 2017).

O chanceler não está errado. Caso o Brasil decida ir em frente com essa decisão, deve levar em consideração um número de dinâmicas locais que serão fatores de riscos para brasileiros, assim como levar em consideração os fracassos de outros países que tentaram estabilizar a RCA. O presente trabalho tem por objetivo analisar os erros da resposta imediata ao início da crise, entre fins de 2012 e começo de 2013, suas consequências e a atual conjuntura que tropas brasileiras poderão enfrentar.

Para isso, a próxima sessão abordará uma das chaves fundamentais para uma mediação efetiva de crises: coerência, coordenação e complementaridade. A seguinte apresentará os antecedentes da Guerra Civil Centroafricana até o Golpe de Estado de 2013. As respostas dos diferentes países e órgãos internacionais e a sua (falta de) cooperação será o assunto da quarta sessão, enquanto a história política do que aconteceu desde então será descrita na quinta. Por fim, antes da conclusão, os principais problemas que persistem na RCA e que são barreiras para a realização efetiva do mandato da MINUSCA serão explicados.

2 Coerência, coordenação e complementariedade

Em 2009, em um relatório endereçado ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o Secretário-Geral Ban Ki Moon (apud UNSC, 2009, p. 6) advertiu à comunidade internacional sobre os perigos de uma mediação de crises fragmentada. Se múltiplos atores competem pelo papel de mediador, as partes envolvidas na disputa podem buscar a instância que mais lhes convém e usar os intermediários uns contra os outros. Uma resposta internacional fracionada, diz o relatório, reforça a fragmentação do conflito e complica ainda mais a sua resolução. Ele nomeou esse fenômeno de *forum shopping*.

Ban (apud UNSC, 2009, p. 6) apelou para que a comunidade internacional tomasse medidas a fim de que um único mediador-líder fosse escolhido com base em qual ator tivesse as maiores vantagens comparativas em cada circunstância. Ele também adicionou que esforços de

mediação falhos aumentam a intratabilidade do conflito ao fazerem com que as partes percam a crença em soluções pacíficas e duvidem da utilidade da intermediação.

Esta ideia foi incorporada como uma chave fundamental ao Guia de Mediação Efetiva da Organização das Nações Unidas (ONU) sob o nome de “coerência, coordenação e complementaridade”. Os termos se referem à necessidade de abordagens pactuadas, mensagens consistentes às partes em conflito e uma clara divisão do trabalho entre atores de mediação operando em diferentes níveis. A ONU, organizações regionais, sub-regionais, Estados e outros atores nacionais e internacionais podem, cada um, contribuir de maneiras diferentes para a administração de crises. Contudo, essa mesma diversidade coloca a missão em risco de objetivos cruzados e *forum shopping*. A isso se explica a preferência por um único mediador-líder e constantes consultas entre os agentes envolvidos no processo (UNGA, 2012, p. 29-30).

Infelizmente, como mostram os capítulos seguintes, nada disso foi observado entre os Estados e instituições regionais e sub-regionais durante a crise política da RCA entre 2012 e 2013, especialmente durante o segundo avanço do grupo Séléka e a subsequente tomada de poder à força.

3 A crise centroafricana e suas origens

Desde a Operação Barracuda – a ação militar, organizada pelas Forças Armadas Francesas em 1979, para depor o tirano Imperador Bokassa I do Império Centroafricano e reinstalar o Presidente David Dacko – um novo capítulo da história do país foi aberto. A primeira característica da reinaugurada república foi a sua dependência na França para segurança e expertise governamental (ICG, 2010, p. 7).

A impopularidade de Dacko fez com que ele renunciasse em nome do então-Chefe de Gabinete das Forças Armadas Centroafricanas (FACA), General André Kolingba. Este novo presidente era de origem Yakoma e, portanto, se tornou o primeiro líder do país que não era etnicamente M’Baka. Isso nos leva à segunda principal característica da política centroafricana após a Operação Barracuda: o favorecimento étnico nas forças de segurança. Após 20 anos de governo Kolingba, 70% do exército era de origem Yakoma, mesmo que esse grupo compusesse menos de 5% da população do país (ICG, 2007, p. 6-8; O’TOOLE, 1982, p. 142-144).

Desde então, cada tentativa fracassada de golpe de Estado era acompanhada de uma punição coletiva a todo grupo étnico a que o golpista pertencia. Da mesma maneira, cada ascensão ao poder – seja através da força ou, raramente, de eleições – era seguida de uma renovação da Guarda Presidencial e da FACA para que houvesse uma maior representação da etnia do novo presidente. Mais e mais, o aparelho de segurança da RCA se assemelhava a uma milícia tribal (ICG, 2007, p. 8-13; MEHLER, 2009a, p. 10-11).

A última troca de poder, antes da atual crise, foi o Golpe de Estado de 2003, no qual o ex-Chefe de Gabinete da FACA, François Bozizé, organizou uma rebelião contra o governo de Ange-Félix Patassé com a ajuda de Estados vizinhos.¹ O exército centroafricano e as

¹ Cooperação regional em segurança com o Presidente Patassé se tornou cada vez mais difícil nos anos que precederam o Golpe de Estado de 2003 e, por isso, os vizinhos contribuíram com sua deposição. O Presidente

forças regionais de manutenção da paz não resistiram quando Bozizé e seu exército “libertador” marcharam sobre a capital Bangui. Logo, ele foi reconhecido como presidente e preencheu os altos cargos do governo e exército com familiares e membros do seu próprio grupo étnico, os Gbaya (ICG, 2007, p. 13-25; MEHLER, 2009a, p. 12).

Com transbordamentos da Guerra Civil Chadiana e da Guerra de Darfur, a situação da RCA se tornou mais instável durante no início do presente século. Entre 2004 e 2008, vários grupos rebeldes organizaram motins no país, especialmente na região mais ao norte. Alguns grupos rebeldes eram de origem Sara, a mesma do desapossado Presidente Patassé; porém outros eram os mesmos soldados “libertadores” que levaram Bozizé ao poder (DEBOS, 2008, p. 228; ICG, 2007, p. 17-29). Por fim, o governo e a maioria dos movimentos rebeldes assinaram o frágil Acordo Compreensivo de Paz de Libreville, de 2008. No ano seguinte já havia relatos de episódios de violência esporádica em desrespeito ao pacto (Mehler, *Reshaping Political Space? The Impact of the Armed Insurgency in the Central African Republic on Political Parties and Representation*, 2009b, p. 14).

Um dos líderes das insurgências dos anos 2000 foi um ex-funcionário público chamado Michel Djotodia. Em 2012, ele formou uma aliança frouxa de grupos rebeldes chamada de Séléka – palavra que, na língua local Sango, significa coalizão (PROFILE, 2014a). Os combatentes eram, em sua maioria, homens quase exclusivamente muçulmanos de várias etnias do norte da RCA, além de mercenários de origem chadiana e darfuriana (ICG, 2013a, p. 6-7).

À medida que tropas Séléka avançavam, Bozizé buscou por ajuda externa para defender-se. A França aumentou sua presença militar, mas sem se envolver no conflito. Por outro lado, a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) tomou uma atitude mais ativa. A organização imediatamente enviou tropas do seu braço militar, a Força Multinacional da África Central (FOMAC), para a Missão que objetiva a Consolidação da Paz na África Central (MICOPAX) (ICG, 2013a, p. 8-11).

O bloco também mediou negociações de paz entre rebeldes e governo, que culminaram com a assinatura do Acordo de Libreville, de 11 de janeiro de 2013 (DABANY, 2013). No novo compromisso, um cessar-fogo foi estabelecido e a missão de monitorá-lo foi confiada à MICOPAX. Politicamente, o acordo delimitava um governo de transição, em que seria permitido que Bozizé permanecesse na presidência até as eleições de 2016, que ele não concorreria (ICG, 2013a, p. 13). Talvez seja importante notar que Bozizé havia feito a mesma promessa após o Golpe de 2003; porém, a quebrara, concorrera às eleições de 2005 e permaneceu na presidência desde então (ICG, 2007, p. 17).

Ademais, os líderes Séléka ganharam cinco ministérios, incluindo o da defesa; enquanto Bozizé teve o cuidado de manter seus aliados mais próximos em pastas-chave, mantendo controle firme da justiça, relações exteriores e recursos naturais. O cargo de Primeiro-Ministro do governo de união nacional foi dado a um político nomeado pela oposição democrática e aprovado pelos rebeldes: Nicolas Tiangaye (ICG, 2013a, p. 11-15).

chadiano Idriss Déby forneceu pessoal militar a Bozizé; o Presidente da República Democrática do Congo Joseph Kabila proveu armas; o Presidente da República do Congo Denis Sassou Nguesso financiou a rebelião; e o Presidente Omar Bongo do Gabão deu sua benção à operação como o líder regional sênior. A França enviou seu exército para proteger seus nacionais, mas se recusou a intervir (ICG, 2007, p. 16).

Não demorou muito para a paz demonstrar sua fragilidade. Líderes Séléka que não compuseram o governo de transição estabelecido por Libreville ² denunciaram o acordo e continuaram a campanha militar. As facções combatentes exigiam sua integração ao exército e a libertação de prisioneiros políticos. Como resposta, grupos leais ao presidente se rearmaram e Bozizé anunciou sua candidatura às eleições de 2016 durante a celebração do décimo aniversário de sua chegada ao poder (ICG, 2013a, p. 14-15).

Ao falhar o compromisso e ser derrotado nos campos de batalha, o governo se viu sem o apoio dos chefes de Estado da CEEAC. Quando as tropas da Séléka marcharam sobre Bangui no dia 24 de março de 2013, a MICOPAX não reagiu. Bozizé fugiu para Camarões, deposto da mesma maneira em que chegou ao poder. Enquanto isso, Djotodia se autodeclarou presidente da RCA, o primeiro muçulmano da história do país. Ele também dissolveu a Assembleia Nacional, que era dominada pelo partido governista Kwa na Kwa (KNK), e passou a governar por decreto (GLOBAL WITNESS, 2015, p. 9; ICG, 2013a, p. 12-16).

4 A descoordenada reação ao golpe de 2013

4.1 Chade

Graças à exploração de suas zonas ricas em petróleo, especialmente em sua região sul, o Chade do Presidente Idriss Déby conseguiu erguer suas capacidades militares e se sustentar como uma força regional na África Central (DUCKSTEIN, 2014). A sua maior preocupação, então, é a possibilidade de que o conflito centroafricano transborde e afete a região mais rentável do país (ICG, 2009, p. 3). Com esse objetivo em mente, o Chade adotou posicionamentos ambíguos no transcorrer da crise.

O apoio de Déby foi essencial para Bozizé chegar ao poder em 2003 e a guarda presidencial deste até incluía pessoal militar provido por aquele. O apoio foi se dissipando gradualmente por disputas envolvendo o tratamento de comerciantes chadianos em Bangui e a incapacidade de Bozizé em combater a instabilidade crônica da RCA. Com a desconfiança crescendo entre os dois durante a crise, os membros chadianos da guarda presidencial centroafricana foram dispensados e o Chade decidiu soltar membros da Séléka que estavam sobre prisão domiciliar em sua capital N'Djamena (ICG, 2013a, p. 8-9).

Com isso, há suspeitas de que o governo de Déby estabeleceu contatos com os rebeldes e que ele autorizava e desautorizava seus avanços, controlando a situação política e militarmente em seu favor (DUCKSTEIN, 2014). Bozizé (apud CENTRAFRIQUE..., 2013) externou essas suposições depois de ser removido do poder. Não surpreendentemente, N'Djamena nega o envolvimento (ICG, 2013a, p. 9).

4.2 A Comunidade Econômica dos Estados da África Central

Nos anos que precederam a sua queda, Bozizé também perdeu os favores de seus outros pares na CEEAC. Quando a saúde do ex-presidente Patassé deteriorou-se, os presidentes da

² Por motivos de clareza, referir-se-ão ao Acordo Compreensivo de Paz de Libreville de 2008 como Libreville 1 e ao Acordo de Libreville de 11 de janeiro de 2013 como Libreville 2.

República do Congo e da Guiné Equatorial pediram à RCA que o deixasse viajar a Malabo, capital equatoguineense, para exames e tratamento médico. Por duas vezes o pedido foi negado e, quando finalmente aceito, Patassé faleceu durante o traslado. Essa atitude irritou Brazzaville e Malabo (BALDÉ, 2011; ICG, 2013a, p. 9).

As relações com o Gabão foram prejudicadas quando, na votação para presidente da comissão da União Africana (UA), Bangui apoiou a candidata sul-africana, Dra. Nkosazana Dlamini-Zuma, ao invés da reeleição do gabonês Jean Ping (ICG, 2013a, p. 9). O Caso Ntsimi também contribuiu para o isolamento de Bozizé na região. Na ocasião, o camaronês Antoine Ntsimi buscava a reeleição para a presidência da comissão econômica e monetária da CEEAC em um momento que a RCA postulava um candidato centroafricano para a posição. Bozizé ordenou que Ntsimi fosse impedido de entrar em Bangui, onde a comissão que ele preside tem sua sede. O caso severamente irritou o governo dos Camarões (SOUDAN, 2012).

Diante do primeiro avanço Séléka, em dezembro de 2012, os chefes de Estado da CEEAC se reuniram em caráter emergencial em N'Djamena para orquestrar a reação política e militar, que resultou no envio de tropas FOMAC e no acordo de paz – já mencionados na sessão anterior. No entanto, a MICOPAX não cumpriu o seu mandato de monitoramento e o Chade reduziu criticamente a sua presença militar em Bangui após a assinatura de Libreville 2. A falta de compromisso da organização sub-regional com a proteção e manutenção do governo Bozizé se tornou clara no Golpe de 2013 (ICG, 2013a, p. 11-13).

Após a tomada de poder à força por Djotodia, a CEEAC adotou uma postura pragmática e não questionou a legitimidade do novo governo. Assim, a RCA saltou de um governo de transição a outro, desta vez sob o comando de um líder Séléka (ICG, 2013a, p. 16-18; 2013b, p. 5-6).

4.3 África do Sul

O pânico do presidente centroafricano no começo da crise também o fez procurar por ajuda em outras partes do continente. Os governos da África do Sul, Angola, Nigéria e Uganda foram contatados, mas o único a responder foi o de Pretória (ICG, 2013a, p. 10).

O envio de soldados sul-africanos para Bangui foi justificado com base em um acordo bilateral de cooperação militar assinado entre os dois países em 2007. Contudo, o público doméstico não viu com muita clareza os objetivos de interesse nacional que poderiam ter levado a África do Sul a responder a um chamado fora da África Austral, normalmente considerada sua área de influência, ainda mais sem nenhuma consulta prévia à CEEAC. Um porta-voz do Ministério das Relações Exteriores sul-africano defendeu que a ação tinha como propósito resolver problemas africanos com soluções africanas, sem intervenção externa (POWELL, 2013).

Quando treze soldados sul-africanos morreram durante a tomada de Bangui, o Presidente Jacob Zuma³ enfrentou bastante oposição interna e questionamentos no parlamento e na mídia sobre o objetivo do envio de tropas. O analista político David Zounmenou (apud CAR: CHAOS

³ Em uma nota mais voltada à vida pessoal dos personagens dessa trama, Jacob Zuma é o ex-marido da Dra. Nkosazana Dlamini-Zuma.

..., 2013) avalia que a opinião pública sul-africana crê que a motivação por trás da ação militar está relacionada com interesses pessoais de membros do partido governante no setor de extração mineral centroafricano. Pouco depois do Golpe de 2013, a África do Sul retirou suas tropas (AMABHUNGANE REPORTERS, 2013; POLGREEN; SAYARE, 2013).

4.4 A União Africana

A demora da CEEAC em começar suas atividades de monitoramento do cessar-fogo estabelecido por Libreville 2 preocupou a UA. Dlamini-Zuma, então na liderança da organização regional, chamou a atenção para o problema e convocou os Estados centro-africanos a continuarem seus esforços de paz na RCA (AU, 2013).

Enquanto a CEEAC reagiu ao Golpe de 2013 de maneira pragmática, a UA respondeu com base em seus princípios. Mais especificamente, esta se guiou pela Declaração de Lomé de 2000, que convoca a organização e seus membros a condenarem mudanças inconstitucionais de governo e transmitirem uma mensagem inequívoca aos golpistas que, sob nenhuma circunstância, suas ações ilegais serão toleradas ou reconhecidas pela organização regional e seus membros (AU, 2000).

Em decisão aprovada em um encontro de seu Conselho de Paz e Segurança, a UA suspendeu a RCA da organização e impôs sanções aos líderes Séléka, incluindo restrições a viagens internacionais e o congelamento de ativos no estrangeiro. Entre os alvos das sanções estava o autodeclarado presidente Djotodia (PSC, 2013a). A UA se tornou a única organização internacional a optar por medidas severas contra a Séléka (GLOBAL WITNESS, 2015, p. 9). No entanto, as sanções foram violadas um número de vezes, com vários países africanos recebendo o novo líder do país em visitas oficiais e continuando o diálogo internacional para assegurar a continuação da transição (ICG, 2013b, p. 5).

4.5 França

No início da crise, ainda em dezembro de 2012, um grupo de manifestantes ligados à juventude KWK organizou um protesto e atacou com pedras a embaixada francesa em Bangui, demandando uma intervenção militar da antiga metrópole (NGOUPANA; LEWIS, 2012). No dia seguinte, Bozizé pediu desculpas pelo incidente, mas reiterou o pedido de ajuda aos “primos franceses” (CENTRAL..., 2012).

O Presidente François Hollande respondeu que a reação francesa seria uma política de neutralidade vigilante: a presença militar no país seria aumentada apenas para proteger cidadãos franceses e não para defender o regime. Adicionou também que a *Françafrique* – a era de intervenções francesas na África – já havia acabado e que não se envolveria no conflito, salvo se o vizinho Chade interviesse (CHÂTELOT, 2012). A aliança entre Paris e N’Djamena se solidificava e se tornaria ainda mais forte depois que as tropas chadianas provaram-se experientes e importantes na intervenção conjunta contra grupos jihadistas no norte do Mali⁴ (DUCKSTEIN,

⁴ Não deixa de ser irônico que a *Françafrique* tenha sido anunciada como já encerrada enquanto a França se preparava para uma intervenção no Mali. A diferença na resposta da ex-metrópole aos pedidos dos dois países africanos provavelmente se explica pela ligação terrorista dos rebeldes malês .

2014). Após o golpe, as tropas francesas se responsabilizaram por proteger o aeroporto de Bangui, a principal conexão do país com o resto do mundo (ICG, 2013b, 7).

4.6 As cúpulas de N'Djamena

Em abril de 2013, cúpulas foram organizadas na cidade de N'Djamena para debater a crise centroafricana. Ali, a rivalidade institucional entre a CEEAC e a UA se tornou evidente. A organização regional queria uma posição mais dura de isolamento diplomático contra os golpistas com o objetivo de desestimular outros grupos rebeldes a atacarem capitais nacionais em busca de legitimidade e reconhecimento internacional. Enquanto isso, os vizinhos imediatos da RCA temiam que a exigência da destituição de Djotodia levasse a um impasse nacional e maior instabilidade (ICG, 2013b, p. 16).

Depois da usual condenação ao golpe de Estado por todas as partes, o encontro chegou a um compromisso através da Declaração de N'Djamena. Esta permitiu que a CEEAC oficialmente reconhecesse o novo governo ao mesmo tempo em que reafirmava Libreville 2 como um eixo central para a transição, com algumas atualizações. Djotodia seria impedido de participar nas próximas eleições, o período transicional seria diminuído de três anos para 18 meses, o Primeiro-Ministro Tiangaye não poderia ser retirado do seu cargo e um Conselho Nacional de Transição (CNT) substituiria a Assembleia Nacional e seria responsável por escrever uma nova constituição (ECCAS, 2013).

Ao mesmo tempo em que as negociações internacionais se desenrolavam, domesticamente iniciou-se uma reforma ministerial. Assim como o governo de transição anterior, Djotodia montou um gabinete de união nacional, no qual as pastas-chave foram deixadas nas mãos de seus aliados mais próximos. Também aumentou o número de parlamentares na CNT em 25%, sem eleições, tornando-a mais favorável a ele (CENTRAFRIQUE..., 2013). Isso trouxe líderes rebeldes das partes do país de maioria muçulmana para o governo, alterando o equilíbrio geoétnico e religioso da política nacional e causando medo na população (ICG, 2013a, p. 17-18).

5 Os resultados: o que aconteceu desde então?

Ainda que a queda de Bozizé tenha sido comemorada por alguns residentes de Bangui no dia do golpe, uma série de atrocidades na capital se seguiu à tomada de poder pelas facções Séléka. Combatentes fora de controle pilharam a cidade, com os distritos Gbaya sendo os principais alvos. Em busca de legitimidade internacional e para desassociar sua imagem com a do grupo, Djotodia dissolveu a coalizão (CENTRAFRIQUE..., 2013). Os senhores de guerra ex-Séléka, então, passaram a preencher vácuos de poder pela RCA (ICG, 2013a, p. 18-19; 2013b, p. 3).

Em reação aos crimes cometidos em massa pelos soldados que tomavam o país, a maioria dos quais eram muçulmanos, as comunidades cristãs e animistas formaram milícias de autodefesa denominadas anti-balaka⁵. Na prática, no entanto, elas atacam comunidades mulçumanas como

⁵ O nome é uma abreviação da expressão em Sango *anti-balles à ti laka* que significa “antibala de AK47” e é uma referência aos amuletos grigris, que fornecem proteções mágicas a quem o usa, de acordo com crenças tradicionais africanas da região.

um ato de vingança da violência ex-Séléka (ICG, 2013b, p. 3). Assim, a violência sectária evoluiu e uma limpeza étnica de comunidades islâmicas em áreas dominadas por milícias anti-balaka começou (AMNESTY INTERNATIONAL, 2015).

Nesse ponto, tornou-se claro que nem a FACA e nem as tropas da FOMAC eram capazes de parar a violência. O Conselho de Paz e Segurança (PSC, 2013b, p. 1-2) da UA decidiu pela substituição da MICOPAX e pela criação da sua própria Missão Internacional de Apoio à República Centrafricana sob Liderança Africana (MISCA). A transferência de mandato de uma missão para outra foi requerida por uma resolução do CSNU (UNSC, 2013, p. 7) apoiada pela França. Mais uma vez a rivalidade institucional CEEAC-UA se mostrou presente com os constantes adiamentos na transmissão de autoridade (ICG, 2013, p. 7).

Com o fracasso da manutenção da paz, a CEEAC passou a pressionar para que Djotodia renunciasse; o que ele e Tiangaye fizeram em conjunto, em janeiro de 2014, durante uma reunião de cúpula do grupo sub-regional (NAKO; NGOUPANA, 2014). A liderança de um novo governo de transição – o terceiro em um período de um ano – foi negociada pelo CNT. Ao fim, escolheram Catherine Samba-Panza, uma empresária e prefeita de Bangui sem conexões com nenhuma das partes do conflito violento, para exercer o papel de presidenta interina (CENTRAL..., 2014).

Em sua Resolução 2149, o CSNU (UNSC, 2014) congratulou a escolha da nova liderança e criou um mandato mais robusto para a MINUSCA. A autoridade e responsabilidade pela manutenção da paz foram transferidas da MISCA para a recém-criada missão sob a égide da ONU. A União Europeia também enviou sua própria força militar, com autorização do CSNU.

Como prometido, Samba-Panza organizou eleições nacionais para a formação de um novo governo. O candidato independente Faustin-Archange Touadéra, um ex-primeiro-ministro do regime de Bozizé, foi eleito e o poder foi transferido pacificamente para ele (BENN, 2016). A UA congratulou a execução do processo eleitoral, que, contrariando expectativas, ocorreu sem episódios de violência e readmitiu o país em sua organização, quebrando o impasse diplomático que já durava três anos (AFP, 2016).

O enfoque da administração Touadéra, desde então, tem sido segurança e justiça. Ele tem enfatizado que a reconciliação não pode ser alcançada tendo como custo a impunidade. O novo governo vem cooperando com o Tribunal Internacional Penal para investigar crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos no país desde 2003 (Mudge, 2017).

O progresso, no entanto, tem sido lento. O país ainda possui um sistema judiciário fraco, com graves falhas em proteção de vítimas e testemunhas (Mudge, 2017). No quesito segurança, a principal característica da era Touadéra é o surgimento de mais um grupo rebelde – o Retorno, Reclamação e Reabilitação (3R) –, que se autodenomina uma milícia de autodefesa das comunidades pastoris muçulmanas contra os ataques anti-balaka (ESSA, 2016).

6 Os desafios presentes

Touadéra tem um dos mais difíceis empregos do mundo atual. Os problemas do seu país são profundos e envolvem complicados aspectos políticos, econômicos, humanitários, sociais, demográficos e etnorreligiosos. Manter-se no poder enquanto tenta seguir com sua agenda de

justiça e segurança requererá um delicado balanceamento de forças domésticas e regionais em circunstâncias bastante voláteis.

A MINUSCA também tem um difícil trabalho pela frente. Tráfico de armas e recursos naturais, grupos rebeldes, redes criminosas, tensões étnicas e religiosas a nível político e comunitário, além de outros fatores, atrapalharão seu mandato de manutenção da paz, proteção de civis e agentes humanitários e promoção dos Direitos Humanos. Esta também deverá colaborar com o governo da RCA em apoio à execução de programas de desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriação de ex-combatentes, reforma do setor de segurança e cumprimento da justiça e do império da lei (UNSC, 2014, p. 7-11). Abaixo segue um pequeno trabalho exploratório dos principais desafios desses objetivos.

6.1 A armadilha de conflito

A RCA apresenta todos os sintomas clássicos da armadilha de conflito, fenômeno político em que fatores socioeconômicos de um país tornam-no propenso à guerra civil (COLLIER, 2006, p. 32-33). Isso significa que a chegada ao poder através de meios democráticos por Touadéra não resolverá por si só os profundos problemas do país. Mesmo que ele represente uma nova liderança política diferente das personalidades autoritárias – e até mesmo excêntricas – que governaram a RCA anteriormente; isso não bastará para modificar características que contribuem para a fragilidade da sociedade centroafricana.

Uma dessas características é a dependência econômica na exportação de produtos primários – como diamantes, ouro, madeira, alumínio, ferro e outros (OEC, n.d.). A disponibilidade destes recursos naturais faz com que rebeliões possam se financiar mesmo antes de conseguirem derrubar o governo (COLLIER, 2009, p. 126). Não à toa, as lideranças Séléka foram estratégicas em seu plano de ação, tomando o controle de zonas de extração madeireira, marfim e depósitos de pedras preciosas (Global Witness, 2015, p. 10).

A ligação entre recursos naturais e guerra civil não é algo novo no cenário internacional. O Processo Kimberley (2013), responsável por monitorar o fenômeno dos diamantes de sangue, suspendeu a RCA da participação do comércio legal da pedra preciosa logo após o golpe de 2013. A iniciativa não é perfeita, já que há maneiras ilegais de mover os diamantes para fora do país; mas a mesma atenção não é dada para outros produtos primários. Um exemplo claro é a madeira, que se tornou o principal produto de exportação legal durante a guerra. Após o derretimento das forças estatais, empresas extrativistas de origem chinesa, francesa e libanesa têm contratado soldados ex-Séléka e anti-balaka para fornecer-lhes proteção, o que financia estas milícias (GLOBAL WITNESS, 2015).

A demografia centroafricana – especificamente a disponibilidade de homens jovens que podem ser recrutados como soldados – é outra característica que prende o país na armadilha de conflito. A porcentagem da população que é do sexo masculino e com idade entre 15 e 29 anos teve seu ápice em 2013, demonstrando 14,4% (NASCIMENTO, 2017, p. 55).

Por fim, a pobreza e a falta de perspectiva de melhoria das condições de vida são elementos cruciais dessa armadilha. Baixos índices de renda *per capita*, de crescimento econômico

e de educação formal são indicadores que se correlacionam com a incidência de conflito armado (COLLIER, 2009, p. 123-127; COLLIER; HOEFFLER, 2004, p. 574; FEARON; LAITIN, 2003, p. 83). Todos são elementos encontrados na RCA, especialmente nas partes predominantemente muçulmanas, no extremo-norte do país (NASCIMENTO, 2017, p. 55-58), onde todas as revoltas desde 2003 começaram. A guerra, por sua vez, destrói a economia, diminui o rendimento das famílias e faz com que seja ainda mais difícil com que crianças frequentem a escola, formando um círculo vicioso.

6.2 Grupos rebeldes: agenda superficial e liderança impossível

As principais reivindicações da Séléka no começo da sua revolta em 2012 eram o desenvolvimento da região norte da RCA e maior representatividade para muçulmanos em postos de governo. Como visto na terceira sessão do presente artigo, algumas facções da coalizão continuaram a avançar pelo país mesmo após a reforma ministerial que acompanhou Libreville 2.

A Presidenta Samba-Panza tentou endereçar essa questão escolhendo um político mulçumano não ligado a grupos violentos como seu primeiro-ministro (BBC, 2014b). A reação ex-Séléka foi rejeitar a nomeação e mudar sua agenda para a defesa de comunidades mulçumanas em áreas dominadas por anti-balaka. Um senhor de guerra até articulou a partição da RCA e declarou a independência da República de Logone – ou República de Dar el Kout⁶ – no norte do país (ICG, 2015, p. 9-19).

Ademais, desde que Djotodia dissolveu a coalizão, rivalidades entre os líderes ex-Séléka e disputas por recursos naturais causaram a total implosão do grupo. A falta de alinhamento não é apenas entre diferentes facções, mas também entre os diferentes comandos militares e seus respectivos representantes políticos. Não é raro que porta-vozes de líderes ex-Séléka sejam demitidos durante negociações de paz (ICG, 2015, p. 7-9).

Tudo isso aponta para a superficialidade da agenda política desses movimentos. As políticas que eles discutem, por mais que sejam baseadas em problemas verdadeiros, não são mais do que uma fachada para a continuação da rebelião, que se tornou uma empreitada lucrativa. O argumento é reforçado ao observar-se que os mesmos “libertadores” que levaram Bozizé ao poder se armaram contra ele e os líderes seguintes, nunca deixando de fato a oposição armada.

Do lado animista-cristão, a situação não é muito diferente. O termo anti-balaka não descreve um movimento político-militar centralizado, mas é usado como um adjetivo para uma variedade de grupos com origens diferentes e afiliações políticas tênues. Esses também se laçam em disputas de poder e recursos naturais entre si, baseando-se principalmente em identidades regionais. A falta de uma estrutura de comando centralizada compromete a realização de qualquer acordo de paz (ICG, 2015, p. 9-11).

Nessas condições, negociações de paz não são somente infrutíferas; elas são perigosas. Uma atitude recorrente da comunidade internacional frente a rebeliões, particularmente aquelas

⁶ Logone é o nome de um rio que corta a RCA e o Chade, enquanto Dar el Kout é referência a um sultanato islâmico que controlava a mesma região antes da colonização francesa (BRADSHAW; FANDOS-RIUS, 2007).

que se autodeclararam representantes de minorias nas instâncias de poder, é a imposição de um processo de solução de conflitos através de *power-sharing agreements*. Nestes, tenta-se acomodar a parte violenta do conflito ao incorporarem-se combatentes nas forças de segurança e líderes no gabinete político, a fim de responder às suas demandas. Exatamente essa foi a estratégia de Libreville 1 (MEHLER, 2009b, p. 14-21).

O resultado prático é que se criam precedentes que recompensam o comportamento agressivo. Atores locais aprendem rapidamente que a única maneira de chegar ao poder ou de proteger suas comunidades locais é através do uso da violência. Com isso, atores políticos não violentos perdem espaço e recebem incentivos para abandonar sua postura pacífica (MEHLER, 2009b, p. 14; UNGA, 2012, p. 11). A ascensão ao poder de Touadéra através de eleições e a sua ênfase em não deixar com que a reconciliação se sobreponha à justiça é um passo na direção certa, mas ainda levará tempo para que incentivos para a paz se consolidem.

6.3 Lideranças irracionais? Paranoia e incompetência como ferramentas de sobrevivência

A queda de líderes centroafricanos é muitas vezes narrada como uma história de homens autoritários se comportando de maneira autodestrutiva, prejudicando as relações com atores domésticos e externos por paranoia e deteriorando a própria segurança por incompetência (ICG, 2007; 2013a). No entanto, é possível que esse padrão de comportamento seja feito por autopreservação e que haja cálculos perfeitamente racionais por trás deles.

Bozizé, por exemplo, debilitou as FACA através de corrupção de seus recursos, nepotismo e discriminação no seu processo seletivo com base em características étnicas (ICG, 2013a, p. 4-5). Nada disso foi feito por engano: ele mesmo explicou sobre suas forças de segurança que “se você lhes der todos os equipamentos que eles pedem, tenha certeza de que em dentro de apenas quatro horas eles organizarão um golpe contra mim” (BOZIZÉ apud BALDÉ, 2012). A incompetência na administração do setor de segurança é a única maneira que ele encontrou para evitar que seus próprios generais o enfrentassem. A consequência não intencional foi que, ao ser surpreendido pelo avanço Séléka, se viu obrigado a defender seu regime com um exército enfraquecido (ICG, 2013a, p. 5).

Da mesma forma, paranoia pode ser bastante racional (FIGUEIREDO; WEINGAST, 1999). Dadas as características étnicas das dinâmicas políticas da RCA e seus ciclos de perseguição contra os grupos dos presidentes destituídos desde o governo Kolingba, a luta por sobrevivência é bastante literal. A consequência da perda do cargo não é apenas a ameaça à vida do líder, mas também à sua família, vila natal e grupo étnico e cultural. Nessas condições, a confiança tem um alto custo.

É bem provável que Touadéra enfrente os mesmos dilemas nos próximos anos e ainda deve-se esperar para saber qual será sua atitude frente a ameaças à sua posição de poder. Porém, é importante para a MINUSCA e seu comando estarem conscientes desses incentivos perversos, pois eles podem entrar no caminho de uma efetiva realização do seu mandato.

6.4 Violência comunal

Não se pode assumir que as partes do conflito violento representem o público mais amplo para o qual elas dizem lutar (UNGA, 2012, p. 11). No entanto, o que foi exposto acima sobre a paranoia pode ser verdade não só para líderes, mas também para cidadãos (FIGUEIREDO; WEINGAST, 1999).

A Guerra Civil Centroafricana teve efeitos bastante nocivos para as relações interétnicas e, especialmente, inter-religiosas para as comunidades da RCA. Com o aumento das tensões políticas, cidades previamente diversas e tolerantes se viram destruídas e fragmentadas, com separações claras entre bairros cristãos e muçulmanos (VICE NEWS, 2015b). Autoridades religiosas locais – como padres e *imãs* – clamam por paz e tentam mediar conflitos; mas a situação é tensa, especialmente nas fronteiras dos bairros muçulmanos da capital, como PK5 e PK12 (VICE NEWS, 2014).

Moradores de Bangui, em entrevistas à Vice News (2014), externaram a sua desconfiança de que mercenários chadianos da ex-Séléka estavam se infiltrando nas tropas da FOMAC e em seus programas de desarmamento para tornar os bairros cristãos mais vulneráveis aos seus ataques. Isso justifica tanto uma resistência ao desarmamento quanto ataques preventivos a muçulmanos suspeitos de serem chadianos. Não pude encontrar nenhuma fonte que corroborasse estas suspeitas. No entanto, quando a sobrevivência de sua família e comunidade está em jogo, acreditar em conspirações pode ser bastante racional. A relação obscura entre o Chade e a ex-Séléka, é claro, também não ajuda.

7 Considerações finais

Não é possível dizer com certeza que se a reação tivesse sido coordenada desde o princípio, a Guerra Civil Centroafricana não ocorreria. Talvez a propensão ao conflito seja tão forte que nem uma mediação bem organizada seria capaz de solucioná-lo. No entanto, é possível afirmar que as mal orquestradas respostas da CEEAC, da UA e da França criaram oportunidades para *forum shopping*, enviaram mensagens dúbias aos atores locais, produziram incentivos perversos e aprofundaram o conflito já existente.

Apesar das diferenças geográficas e culturais, as forças brasileiras possuem uma vantagem comparativa em contribuir para a manutenção da paz – podem emergir como uma força mais neutra. Não são inerentemente suspeitas de estar tentando interferir na política local para benefício próprio, como as do Chade, e nem carregam consigo legados neocoloniais, como as da França.

A maior adversidade política que poderá ser enfrentada pelo Brasil é o risco de que sua missão siga os passos da África do Sul – ou seja, falhas de segurança da missão se tornarem motivos de controvérsia em casa a ponto de que seja necessário chamar as tropas de volta. Em tempos em que o Brasil se recupera de uma recessão econômica através de cortes em programas de governo, será difícil justificar, em pleno ano de eleição, o que nossos soldados fazem na RCA.

A insegurança dos recursos humanos cedidos às missões de paz na RCA deve ser evitada para que a confiança nelas não se debilite ainda mais. Para evitar o cenário acima descrito, é

necessário que tanto o exército e a diplomacia brasileiros entendam bem as dinâmicas de poder locais e regionais na África Central. Isso evitará que a empreitada faça mais mal do que bem ou que a vida de brasileiros seja exposta ao risco desnecessariamente.

A MINUSCA deverá manter contatos com a CEEAC e a UA para zelar pela coerência, coordenação e complementaridade de seus esforços políticos e evitar novas ocasiões de *forum shopping*. O comandante da missão, brasileiro ou não, terá que criar planos de curto e longo prazo para a diminuição da violência comunal, compreender as voláteis dinâmicas de poder em que operam os grupos rebeldes, proteger as instituições estatais e entender que o presidente democraticamente eleito pode sofrer incentivos para ser de menos ajuda no cumprimento do mandato do UNSC. Nada será fácil e de pouco adiantará sem um plano de longo prazo para deixar a RCA menos vulnerável a guerras civis e liberá-la da armadilha de conflito.

Referências

AFRICAN UNION (AU). *Declaration on the Framework for an OUA Response to Unconstitutional Changes of Government*. AHG/Decl. 5 (XXXVI) [S.l.], 2000.

———. *L'Union Africaine souligne la nécessité d'efforts accrus pour la mise en œuvre des accords de Libreville sur la République Centrafricaine*. [S.l.], Communiqué de Presse, le 2 mars 2013.

AGENCE FRANCE PRESS (AFP). AU readmits Central African Republic. *News24*, 7 Apr. 2016. Disponível em: <<https://www.news24.com/Africa/News/au-readmits-central-african-republic-20160407>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

AMABHUNGANE REPORTERS. *Central African Republic: is this what our soldiers died for?* Mail & Guardian, 28 Mar. 2013. Disponível em: <<https://mg.co.za/article/2013-03-28-00-central-african-republic-is-this-what-our-soldiers-died-for>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Erased identity: muslims in ethnically-cleansed areas of the Central African Republic*. London: Amnesty International Publications, 2015. p. 23.

BALDÉ, Assanatou. Ange-Félix Patassé: une mort précipitée? *Afrik.com*, 7 Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.afrik.com/article22552.html>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

———. Centrafrique: Le président Bozizé craint un coup d'Etat. *Afrik.com*, 26 Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.afrik.com/centrafrique-le-president-bozize-craint-un-coup-d-etat>>. Acesso em: 10 dec. 2017.

BENN, Margaux. Newly elected Central African Republic leader faces hard realities. *The New York Times*, 21 Feb. 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/02/22/world/africa/newly-elected-central-african-republic-leader-faces-hard-realities.html?r=0>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRADSHAW, Richard A.; FANDOS-RIUS, Juan. The sultanate of dar al-Kuti. *The History Files*, 15 Dec. 2007. Disponível em: <http://www.historyfiles.co.uk/FeaturesAfrica/AfricaCAR_Dar-al-Kuti01.htm>. Acesso em: 5 jun. 2017.

CAR: chaos, concern and confusion. *Al Jazeera*, 11 Apr. 2013. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2013/04/20134117553522641.html>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

CENTRAFRIQUE: Bozizé accuse le Tchad d'avoir soutenu la rébellion. *L'express*, 2 Apr. 2013. Disponível em: <https://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/centrafrique-bozize-accuse-le-tchad-d-avoir-soutenu-la-rebellion_1236858.html>. Acesso em: 1 dez. 2017.

CENTRAFRIQUE: le bureau du Conseil national de transition dissous. *Jeune Afrique*, 5 Aug. 2013. Disponível em: <<http://www.jeuneafrique.com/depeches/31906/politique/centrafrique-le-bureau-du-conseil-national-de-transition-dissous/>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

CENTRAFRIQUE: Michel Djotodia dissout la Seleka, beaucoup de questions en suspens. *RFI Afrique*, 14 Sept. 2013. Disponível em: <<http://www.rfi.fr/afrique/20130914-centrafrique-michel-djotodia-dissout-seleka-beaucoup-questions-suspens>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

CENTRAL African Republic profile - Leaders. *British Broadcast Corporation*, 3 Sept. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-13150042>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

CENTRAL African Republic's looming crisis. *Al Jazeera*, 29 Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2012/12/2012122984433666390.html>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

CHÂTELOT, Christophe. La France refuse d'intervenir en Centrafrique. *Le Monde*, 28 Dec. 2012. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/12/28/la-france-refuse-d-intervenir-en-centrafrique_1811177_3212.html>. Acesso em: 4 dez. 2017.

COLLIER, Paul. *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what we can do about it*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 205 p.

_____. *War, guns, and votes: democracy in dangerous places*. New York City: Harper Perennial, 2009. 255 p.

_____; HOFFLER, Anne. Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, v. 56, p. 563-595, 2004.

DABANY, Jean Rovys. Central African Republic signs peace deal with rebels. *Reuters*, 11 Jan. 2013. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-car-rebels/central->

african-republic-signs-peace-deal-with-rebels-idUSBRE90A0NR20130111>. Acesso em: 28 nov. 2017.

DEBOS, Marielle. Fluid loyalties in a regional crisis: chadian 'ex-liberators' in the Central African Republic. *African Affairs*, v. 107, n. 427, p. 225-241, 2008.

DUCKSTEIN, Stefanie. Chad's role behind the scenes in the Central African Republic. *DW*, 12 Feb. 2014. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/chads-role-behind-the-scenes-in-the-central-african-republic/a-17426113>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

ECONOMIC COMMUNITY OF CENTRAL AFRICAN STATES (ECCAS). *Déclaration de N'Djamena sur la République Centrafricaine*. [S.l.], 2013.

ESSA, Azad. Newly formed 3R rebel group inflicts horrors in CAR: UN. *Al Jazeera*, 23 Dec. 2016. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/2016/12/newly-formed-3r-rebel-group-inflicts-horrors-car-161223035217671.html>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

FEARON, James. D.; LAITIN, David. D. Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, v. 97, n. 1, p. 75-90, 2003.

FIGUEIREDO, Rui J. P. de; WEINGAST, Barry R. Rationality of fear: political opportunism and ethnic conflict. In: WALTER, Barbara F.; SNYDER, Jack. *Civil wars, insecurity, and intervention*. New York: Columbia University Press, 1999. p. 261-302.

GLOBAL WITNESS. *Blood timber: how europe helped fund war in the Central African Republic*. London: Global Witness, 2015, p. 59.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). Central African Republic: anatomy of a phantom state. *Africa Report*, n. 136, Nairobi/Brussels, 2007, p. 40.

_____. Chad: escaping from the oil trap. *Africa Briefing*, n. 65, Nairobi/Brussels, 2009, p. 20.

_____. *Dangerous little stones: diamonds in the Central African Republic*. [S.l.], n. 167, 2010, p. 26.

_____. *Central African Republic: priorities of the transition*. Nairobi, n. 203, 2013a, p. 38.

_____. *Central African Republic: better late than never*. Nairobi, n. 96, 2013b, p. 13.

_____. *Central African Republic: the roots of violence*. Brussels, n. 230, 2015, p. 41.

KIMBERLEY PROCESS. *Administrative decision on the Central African Republic* [Temporary Suspension]. Kimberley, 2013, p. 1.

MEHLER, Andreas. *The production of insecurity by African Security Forces: insights from Liberia and the Central African Republic*. German Institute of Global and Area Studies, p. 1-29, Nov. 2009a.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 143 – 160, jan./jun. 2017

———. *Reshaping political space?: the impact of the armed insurgency in the Central African Republic on political parties and representation*. German Institute of Global and Area Studies, p. 1-28, Dec. 2009b.

MUDGE, Lewis. World's most neglected conflict rages on in Central African Republic. *Human Rights Watch*, 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2017/06/05/worlds-most-neglected-conflict-rages-central-african-republic>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

NAKO, Madjiasra; NGOUPANA, Paul-Marin. Celebrations in Central African Republic as leader resigns. *Reuters*, 10 Jan. 2014. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-centralafrican-djotodia-idUSBREA090GT20140110>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

NASCIMENTO, Pedro Henrique L. do. *Theories of ethnic violence: a discussion on identities and violence and a closer look into the central african crisis*. San José: UN-Mandated University for Peace, 2017.

NGOUPANA, Paul-Marin; LEWIS, David. Anti-rebel protestors attack French embassy in CAR. *Reuters*, 26 Dec. 2012. Disponível em: <<https://uk.reuters.com/article/uk-car-rebels-protest/anti-rebel-protestors-attack-french-embassy-in-car-idUKBRE8BP09U20121226>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). *What does the Central African Republic export?*, [n.d.]. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/export/caf/all/show/2012/>. Acesso em: 24 jun. 2017.

O'TOOLE, Thomas. *Made in France: the second Central African Republic*. Proceedings of the Meeting of the French Colonial History Society, p. 136-146, 1982.

PEACE AND SECURITY COUNCIL (PSC). *Communiqué: 363rd Meeting of the of the Peace and Security Council on the Situation in Central African Republic (CAR)*. [S.l.], 2013a. (PSC/PR/COMM(CCCLXIII)).

———. *Communiqué: 385th Meeting of the of the Peace and Security Council on the Situation in Central African Republic (CAR)*. [S.l.], 2013b. (PSC/PR/COMM.2(CCCLXXXV)).

POLGREEN, Lydia; SAYARE, Scott. South Africa to withdraw its troops from Central African Republic. *The New York Times*, 4 Apr. 2013. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2013/04/05/world/africa/south-africa-to-withdraw-troops-from-central-african-republic.html>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

POWELL, Anita. South Africa sends 400 troops to Central African Republic. *VOA news*, 7 Jan. 2013. Disponível em: <<https://www.voanews.com/a/south-africa-central-africa-republic-troops/1579329.html>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

PROFILE: Central African Republic's Michael Djotodia. *British Broadcast Corporation*, 11 Jan. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-21938297>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

ROSA, Vera. Brasil ainda avalia riscos de missão de paz na África, diz Aloysio. *Estadão*, 2017. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-ainda-avalia-riscos-de-missao-de-paz-na-africa-diz-alloysio,70002091323>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SINGH, Amit. France: why intervene in Mali and not Central African Republic? *The Guardian*, 5 Febr. 2013. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2013/feb/05/france-centralafrican-republic-mali-intervention>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

SOUDAN, François. Cemac – Affaire Ntsimi: le grand déballage. *Jeune Afrique*, 10 Apr. 2012. Disponível em: <<http://www.jeuneafrique.com/142134/politique/cemac-affaire-ntsimi-le-grand-d-ballage/>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

TREVISAN, Cláudia. Brasil enviará mil soldados a missão na República Centro-Africana. *Estadão*, 2017. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-enviara-mil-soldados-a-missao-na-republica-centro-aficana,70002087438>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*. [S.l.], p. 122, 2012. (A/66/811).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Report of the Secretary-General on enhancing mediation and its support activities*. [S.l.], p. 24, 2009. (S/2009/189).

_____. *Resolution 2127*. [S.l.], 2013. (S/RES/2127 (2013)).

_____. *Resolution 2149*. [S.l.], 2014. (S/2014/2149).

VICE NEWS. *War in the Central African Republic (Full Length)*. 25 Mar. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VoQAxQgevEA>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

_____. *Blood diamonds and religious war: diamonds and division*. 28 Jan. 2015b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FbT_b0obeg8>. Acesso em: 5 jun. 2017.

A RESPOSTA BRASILEIRA À CRISE HUMANITÁRIA HAITIANA: O QUE PENSAM O GOVERNO E OS JORNAIS

THE BRAZILIAN RESPONSE TO THE HAITIAN HUMANITARIAN CRISIS: WHAT GOVERNMENT AND NEWSPAPERS THINK

Leandro Almeida Lima*

Resumo: Este artigo compara como a resposta brasileira à crise humanitária haitiana foi enquadrada pelos discursos editoriais dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* e pelos discursos oficiais dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Desde 2004, quando se agravou a tensão política no Haiti após a renúncia do então presidente Aristide, o Brasil desempenha um importante papel na coordenação da resposta internacional à crise, tendo liderado a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). O envolvimento brasileiro foi reflexo da ênfase da política externa nacional, sobretudo sob o governo Lula, em projetar o país internacionalmente e reforçar a agenda de cooperação com o sul global. O artigo busca, portanto, elucidar como esta iniciativa brasileira é representada no debate público por dois atores chaves: a imprensa e a presidência. Metodologicamente, os editoriais e discursos presidenciais são analisados a partir da noção de matriz de assinatura proposta por William Gamson, segundo a qual temas de debate público são agrupados em pacotes interpretativos cujos elementos enquadram os temas de formas particulares. O artigo conclui que a imprensa adota postura crítica a respeito da resposta oficial brasileira à crise haitiana e de suas justificativas, sobretudo às noções de solidariedade, identidade compartilhada e responsabilidade internacional por parte do Brasil.

Palavras-chave: Haiti. Crise humanitária. Imprensa e política externa.

Abstract: This article compares how the Brazilian response to the Haitian humanitarian crisis was framed by the editorial discourses of the newspapers *Folha de S. Paulo* and *O Estado de S. Paulo* to the official discourses of the Presidents Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff in their administrations. Since 2004, when the political tensions in Haiti worsened after the president Aristide's resignation, Brazil has been performing an important role in coordinating the international response to the crisis, having led the UN Mission for the Stabilization of Haiti (MINUSTAH). The Brazilian involvement is an example of the foreign policy emphasis, mainly during Lula's administration, in projecting the country internationally and strengthening the global south cooperation agenda. The article aims to clarify how such Brazilian initiative was portrayed in the public debate by a couple of key actors: the press and the presidency.

* Mestrando do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Contato: leandro.almeida.lima@usp.br

Methodologically, both sets of editorials and presidential discourses are analyzed through the notion of signature matrix proposed by William Gamson, according to which themes subject to the public debate are aggregated in interpretative packages whose elements frame those themes in particular ways. The article concludes that the press adopts a critical standing regarding the official Brazilian position as well as its justifications for acting in the Haitian crisis, mainly the ideas of solidarity, shared identity and the Brazil's international responsibility.

Keywords: Haiti. Humanitarian crisis. Press and Foreign Policy.

1 Introdução

O Haiti iniciou a década de 2000 em meio à gestação de uma séria crise política, cuja escalada levou à eclosão de violência e à fuga do então presidente Jean-Bertrand Aristide em fevereiro de 2004. Por sua vez, a posse de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, em primeiro de janeiro de 2002, trouxe consigo reorientações para as estratégias de inserção internacional desse país. A política externa brasileira tomou as relações de forma global, uma de suas prioridades, e buscou ativamente se projetar por intermédio de iniciativas multilaterais, incluindo conceitos como a solidariedade e a não-indiferença em suas justificativas de ação. Tais desenvolvimentos políticos em ambos os países se entrelaçam a partir do momento em que o Brasil assumiu a liderança da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) estabelecida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

O presente artigo pretende elucidar como a resposta do Brasil à crise humanitária haitiana foi enquadrada pelo discurso oficial das gestões Lula e Dilma Rousseff e contrastar tal narrativa com a da grande imprensa do país, mostrando como as noções de solidariedade e de responsabilidade do país em internacionalmente resguardar os direitos humanos são – em larga medida – diferentemente apresentadas. A proeminência da liderança brasileira no Haiti como parte da estratégia de inserção internacional do Brasil, além dos custos financeiros e humanos dessa iniciativa, ainda faz da MINUSTAH um relevante tema de debate. Antes da análise dos pronunciamentos presidenciais e editoriais dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* que fundamentam esta conclusão, serão sucintamente apresentados os principais acontecimentos que desencadearam a crise haitiana, bem como a criação da MINUSTAH, e o arcabouço teórico e metodológico sobre o qual a pesquisa se desenvolveu.

2 Recordando a crise haitiana

O Haiti tem sofrido uma série de instabilidades políticas ao longo de sua história (HIGMAN, 2010), como uma sucessão de quatro golpes de Estado entre 1988 e 1990, além de um sério quadro de precariedade socioeconômica e humanitária. Gérard Pierre-Charles (2004) aponta que isso é o reflexo de um persistente déficit estatal ao longo da história dessa pequena nação caribenha. O país não estreou o século XXI diferentemente. Impasses entre correntes políticas internas a respeito dos resultados eleitorais dos pleitos municipais e legislativos de 2000 fizeram

com que a força de oposição se recusasse a participar da disputa presidencial que ocorreria em novembro do mesmo ano. Ainda, os indícios de irregularidades no processo eleitoral geraram o cancelamento de financiamentos externos ao Haiti, que por sua vez agravaram as condições econômicas e políticas (VALLER FILHO, 2007). Nesse cenário ocorreu a contestada eleição à presidência de Jean-Bertrand Aristide, mandatário que então adotou medidas repressivas para manter a governabilidade do país, ao custo de violações de direitos humanos, como repressão a líderes de oposição e mobilização de forças paramilitares, assim como crescente deterioração política (PIERRE-CHARLES, 2004).

Sublevações militares no Norte e o iminente ataque à capital Porto Príncipe levaram à renúncia e fuga de Aristide em fevereiro de 2004. A ausência de condições mínimas de garantia da paz interna por parte do Estado haitiano forçou o presidente interino Boniface Alexandre a recorrer às Nações Unidas (PIERRE-CHARLES, 2004). Em abril do mesmo ano, o CSNU publicou a resolução 1.542, estabelecendo a MINUSTAH, cujo comando militar foi delegado ao general brasileiro Augusto Heleno Ribeiro Pereira. O mandato da intervenção previu objetivos bastante amplos e ambiciosos, entre eles a garantia de processos políticos estáveis, desarmamento civil, monitoramento e manutenção dos direitos humanos e promoção da governança democrática, assim como do diálogo e da reconciliação nacional (CSNU, 2004). A missão contou com mais de 6.700 capacetes azuis e aproximadamente 1.600 policiais oriundos de mais de 30 países diferentes, muitos deles latino-americanos.

Desde sua criação em 2004, a MINUSTAH tem sido consecutivamente renovada e – apesar de responsabilizada por provocar surtos de cólera no país e de ser alvo de crescente insatisfação popular – desempenhou um papel importante após o intenso terremoto que atingiu o Haiti em 2010 e destruiu significativa parcela da então já deficiente infraestrutura haitiana. Ainda, a passagem do furacão Matthew, em setembro de 2016, fez com que a missão fosse renovada novamente. A MINUSTAH também desempenhou papel importante no combate a gangues armadas que dominavam as periferias de diversas cidades haitianas. Vale notar que, dentre os países que compõem a missão, a atuação brasileira em particular também se caracteriza por um componente de cooperação técnica: logo após o estabelecimento da missão, o Brasil lançou 14 parcerias técnicas em áreas-chave como saúde pública, agricultura, engenharia, organização de eleições, direitos das mulheres, desnutrição, entre outras. Em poucos anos após o lançamento da missão, o Haiti já era recipiente de 77% de toda a cooperação técnica brasileira no Caribe (VERENHITACH; DEITOS; SEITENFUS, 2007).

A breve recapitulação dos desenvolvimentos históricos e políticos que levaram à intervenção no Haiti assim como as principais características da MINUSTAH permitem a melhor compreensão dos fatos sobre os quais os diferentes enquadramentos em torno do tema foram construídos. As próximas sessões do artigo almejam apresentar o arcabouço teórico e metodológico utilizado para analisar esses enquadramentos.

3 De por que analisar as narrativas presidenciais e jornalísticas

O exame da discussão sobre o papel brasileiro na intervenção no Haiti é enquadrado e debatido por uma miríade de atores políticos nacionais, como parlamentares, ministros, empresários etc. Neste artigo, houve a opção por analisar a posição de apenas dois atores, quais sejam a Presidência da República e a grande imprensa escrita. Tais atores se destacam por si constituírem fontes de informação fundamentais para a sociedade, e especialmente em política externa, uma vez que esse tipo de tema não faz parte da vivência cotidiana dos cidadãos comuns. Além disso, a relevância de se discutir e contrapor as posições desses dois atores é dada pela crescente atenção direcionada a assuntos internacionais tanto pela Presidência quanto pela imprensa, bem como pela literatura acumulada sobre a relação entre mídia e política externa.

A política externa brasileira é tradicionalmente caracterizada pela sua centralização em torno do Ministério de Relações Exteriores, ou Itamaraty. Tal característica é enxergada como um fator de estabilidade nas estratégias internacionais do país (PINHEIRO, 2004; BUENO; CERVO, 1992). Isso poderia trazer o questionamento da razão de se entender a posição governamental sobre o papel do Brasil no Haiti pelo ângulo da Presidência e não pelo do Itamaraty. Fez-se essa escolha em razão da emergência apontada na literatura de novos atores no debate público de política externa. O Itamaraty teve de se adaptar ao novo ambiente político pós-redemocratização (BARNABÉ, 2010), já que ocorreu, segundo Faria (2008), um processo de “desencapsulamento” da política externa brasileira. A abertura comercial dos anos 1990 elevou a internacionalização de toda a sociedade e uma variedade de grupos passou a se mobilizar e se conscientizar em temas de política externa (FARIA, 2008; CASON; POWER, 2009).

Importante fator correlacionado a isso é a emergência do que tem sido denominada “diplomacia presidencial”, que é a ativa participação dos presidentes na formulação e operacionalização da política externa, adotando uma postura além de seu mero papel institucional (CASON; POWER, 2009; BARNABÉ, 2010). Esse fenômeno iniciou-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) e estendeu-se ao de Lula (2002-2009). No caso do último, a personalização é bastante relevante para a compreensão da participação brasileira no Haiti, dada sua ênfase na estratégia de cooperação com o sul global (VALLER FILHO, 2007). Tal crescimento da proeminência dos presidentes em política externa no Brasil é um fato transformador que justifica a opção pela sua análise neste artigo. A diplomacia presidencial ainda permite que assuntos internacionais sejam mais bem acompanhados pelo segundo ator político proposto neste trabalho, a mídia, uma vez que o engajamento presidencial naturalmente atrai mais a atenção da imprensa para assuntos internacionais (CASARÕES, 2012).

Nas atuais sociedades democráticas contemporâneas, como o Brasil, a grande imprensa é um ator político relevante *per se* em função de seu papel de conectar outros atores (GUNTHER; MUGHAN, 2000), além de ter a capacidade de influenciar segmentos do discurso público (HASWANI, 2013) e informar cidadãos sobre as ações governamentais (SCHRAMM, 1998). Especificamente quando se considera o campo da política externa, a literatura em Ciência Política se divide sobre o verdadeiro papel da mídia. Há uma corrente que enxerga a mídia apenas como uma plataforma de transmissão das mensagens das elites para públicos mais

amplos, não se constituindo, portanto, um elemento político autônomo.

Importante contribuição dessa corrente é a de Lance Bennett, que lançou na década de 1990 a concepção de indexação, segundo a qual a cobertura midiática está atrelada (ou indexada) às dos tomadores de decisão (BAUM; POTTER, 2008). Em relação a crises externas e ações militares, pesquisadores norte-americanos encontraram evidências de que a cobertura da imprensa apenas seguiu os posicionamentos de Washington em diversos eventos externos entre 1945 e 1990 (ZALLER; CHIU, 1996) e no envolvimento dos Estados Unidos no conflito bósnio entre 1992 e 1995 (BLOCH; LEHMAN-WILZIG, 2002), entre outros exemplos.

Entretanto, a corrente teórica particularmente interessante para a presente proposta é a que valoriza o papel ativo da mídia em participar do debate público, podendo atrair a atenção das audiências a determinados aspectos e consequências dos fatos reportados (SOROKA et al., 2013). Bernard Cohen em sua obra *The Press and Foreign Policy* forneceu a primeira contribuição teórica nesta área ao afirmar que a imprensa é exitosa em determinar o que sua audiência pensa sobre assuntos externos (SOROKA, 2003). Outra contribuição chave é a de McCombs e Shaw (1972) sobre *agenda-setting*. Uma diferente perspectiva a ser considerada, e particularmente interessante para este artigo, é a do *framing* ou enquadramento. Esse conceito tem recebido diferentes nuances a depender do autor e da área das ciências sociais em que é aplicado.

Goffman (2006) apresenta os enquadramentos como marcos interpretativos que permitem às pessoas darem sentidos aos fatos, enquanto Gitlin (1980) os define como instrumentos norteadores dos discursos em termos de seleção, ênfase e exclusão de informações na interpretação dos fatos. Essas e outras concepções foram consolidadas por Entman (1994), para quem o enquadramento é a seleção de certos aspectos da realidade e seu destaque para a promoção de determinadas interpretações, avaliações e recomendações.

A apresentação do campo teórico fundamental sobre o qual se justifica a escolha da análise dos discursos presidenciais e da imprensa permite o detalhamento dos dados e dos métodos utilizados para o exame da atuação brasileira na crise haitiana.

4 Dados e métodos

O primeiro conjunto de dados colhidos são evidências de como o governo brasileiro, particularmente a Presidência, enquadra a intervenção no Haiti. Isso foi realizado pela coleta dos discursos presidenciais proferidos durante os mandatos de Lula e Rousseff, que estão disponíveis nos endereços eletrônicos da Presidência e da Biblioteca da Presidência. No total, houve sete discursos presidenciais sobre o Haiti, sendo cinco deles no mandato de Lula (2002-2009) e dois no de Rousseff (2010-2016). A lista de discursos se encontra no Quadro 1:

O segundo conjunto de dados, por sua vez, traz evidências sobre os posicionamentos da grande imprensa em relação ao tema do artigo. Coletou-se editoriais publicados nos portais online dos jornais diários *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, que foram escolhidos por serem dois dos periódicos de maior circulação segundo a Associação Nacional de Jornais

Quadro 1 - Discursos presidenciais no Brasil (2004-2012)

Discurso	Autor	Ocasião	Data	Local	
1	Lula	Cerimônia do embarque de tropas para o Haiti	31/05/2004	Brasília, Brasil	
2	Lula	Chegada do presidente ao Haiti	18/08/2004	Porto Haiti	Príncipe,
3	Lula	Cerimônia com as tropas brasileiras alocadas no Haiti	18/08/2004	Porto Haiti	Príncipe,
4	Lula	Cerimônia com o presidente haitiano Boniface Alexandre	18/08/2004	Porto Haiti	Príncipe,
5	Lula	Cerimônia com o presidente haitiano René Préval	25/02/2010	Porto Haiti	Príncipe,
6	Rousseff	Cerimônia de apresentação das tropas brasileiras à MINUSTAH	01/02/2012	Porto Haiti	Príncipe,
7	Rousseff	Anúncio da redução do número de tropas brasileiras no Haiti	01/02/2012	Porto Haiti	Príncipe,

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Presidência da República.

Quadro 2 - Editoriais

Editorial	Veículo	Título	Data
1	Folha de S. Paulo	Deixar o Haiti	12/01/2006
2	Folha de S. Paulo	Atalho no Haiti	19/02/2006
3	Folha de S. Paulo	Missão cumprida	20/05/2008
4	Folha de S. Paulo	O Brasil no Haiti	17/07/2011
5	O Estado de S. Paulo	Lições do Haiti	04/06/2015

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de portais *online* dos jornais

(ANJ, 2015). Editoriais d' *O Globo* sobre a intervenção no Haiti não foram encontrados. Foram publicados cinco editoriais entre 2004 e 2016, quais sejam:

Neste artigo os discursos presidenciais e editoriais coletados foram analisados a partir de um quadro analítico derivado das perspectivas de enquadramento, que é a noção de matriz de assinatura utilizada por William Gamson. Este autor tem utilizado esse quadro em séries de análises de temas políticos domésticos e internacionais e argumenta que as ideias referentes a culturas políticas são agrupados em conjuntos de elementos que mutuamente se reforçam e conjuntamente compõem uma determinada forma de enquadramento. Cada grupo de elementos articulados é chamado de pacote interpretativo (GAMSON; LASCH, 1983). A fim de mapear tais elementos e revelar os pacotes, Gamson sugere analisar as seguintes dimensões dos dados:

1. Metáforas. A metáfora sempre possui duas partes – o principal tema que a metáfora pretende ilustrar e o tema associado que a metáfora evoca [...].

2. Exemplos. Enquanto metáforas se baseiam em eventos imaginados para enquadrar o tema principal, eventos reais do passado e presente são frequentemente usados para o mesmo

propósito [...].

3. Lemas. Comentadores de eventos frequentemente tentam capturá-los em uma única afirmação, linha, título ou slogan que objetivam sugerir um enquadramento geral [...].

4. Representações. Pacotes têm certos assuntos principais que eles caracterizam de uma forma particular [...].

5. Imagens visuais. Incluímos aqui ícones e outras imagens visuais que sugerem o cerne do pacote [...].

6. Raízes. Um dado pacote tem uma análise particular das dinâmicas causais subjacentes a uma série de eventos [...].

7. Consequências. Certo pacote tem uma análise particular das consequências decorrentes de diferentes políticas [...].

8. Apelo a princípios. Pacotes se baseiam em apelos morais particulares que apoiam certas normas gerais (GAMSON; LASCH, 1983, p. 399-400).

Na próxima seção do artigo o modelo de matriz de assinatura então exposto será aplicado aos discursos e editoriais, permitindo o delineamento dos pacotes interpretativos sobre os quais o governo e os grandes jornais constroem seus posicionamentos. A única dimensão do modelo não adotada é a das imagens visuais, dada sua inexistência nos materiais coletados.

5 A presidência, os jornais e suas distintas interpretações sobre a crise do Haiti

Apesar de se concentrarem em 2004, ano de lançamento da MINUSTAH e do envio das tropas, todos os discursos presidenciais (inclusive os de Rouseff, anos depois) são semelhantes entre si e enquadram a participação brasileira na crise haitiana em torno do mesmo pacote interpretativo. Os elementos que justificam as iniciativas brasileiras e as declarações enquadrando o Haiti e os papéis do Brasil no cenário internacional persistiram ao longo do período analisado. Como as análises seguintes esclarecerão, o discurso oficial é permeado por noções de identidade compartilhada, solidariedade em relação ao sofrimento de outra nação e responsabilidade com a comunidade internacional. Os traços gerais de como a Presidência enquadrou a intervenção humanitária pode ser sumarizada pela matriz de assinatura, conforme o Quadro 3:

Essencialmente, Lula e Rouseff apresentaram a intervenção (em suas dimensões militares e técnicas) como um ato de exercício da responsabilidade brasileira com o Haiti e com a região como um todo. Em relação ao Haiti especificamente, é claro que os presidentes persistentemente reforçam que o Haiti não é uma nação estrangeira qualquer lidando com uma severa crise. Todos os sete discursos firmemente enquadram o país caribenho como uma nação irmã que compartilha uma importante herança com o Brasil, qual seja a da origem africana. Os discursos objetivaram mitigar críticas na opinião pública buscando criar empatia com os haitianos. A intervenção não seria apenas um caso de ajuda a uma nação estrangeira, mas uma ajuda a uma nação semelhante ao Brasil.

Outra importante característica das justificativas do envolvimento brasileiro na crise haitiana diz respeito ao papel do Brasil no cenário internacional. Lula assumiu o governo em 2002

Quadro 3 - Matriz de assinatura - discursos presidenciais

Pacote interpretativo	Dever de resgatar uma nação irmã.
Posições	<p>O Haiti é uma nação irmã em razão das origens africanas compartilhadas de ambos os países. Dessa forma, o Brasil tem o dever de apoiar os haitianos na promoção da paz, reconciliação, democracia e fortalecimento do Estado.</p> <p>O suporte brasileiro não deve se restringir a tropas, mas inclui projetos de cooperação técnica em saúde, agricultura, transporte etc.</p> <p>O Brasil é comprometido com o multilateralismo, democracia, as Nações Unidas, bem como a paz e a segurança regionais. O país não poderia se abster do sofrimento haitiano.</p>
Metáforas	“A manutenção da paz tem seu preço, e esse preço é o da participação” (discurso 1)
Exemplos	A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e nas missões de paz ao redor do mundo revela comprometimento com paz e solidariedade.
Lemas	“[...] estamos exercendo nossa responsabilidade no cenário internacional” (discurso 1); “Não podemos nos emitir” (discurso 2); “O Brasil não podia ficar indiferente a uma crise política e humanitária” (discurso 4).
Representações	“Queremos que o Haiti volte a ser a nação que inspirou gerações e produziu heróis” (discurso 3); “O Haiti é um país irmão, com o qual o Brasil compartilha uma herança africana de enorme importância para nossa identidade nacional” (discurso 4).
Raízes	A violência é resultado da injustiça social e extrema pobreza. A motivação brasileira em intervir é seu comprometimento com a paz, estabilidade e democracia.
Consequências	A resposta do Brasil à crise apoia a manutenção da paz, ordem social, criando bases para o desenvolvimento.
Apelo a princípios	Solidariedade; identidade compartilhada; paz e desenvolvimento regionais.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados das matrizes de assinatura de Gamson e Lasch (1983).

com claras intenções de alavancar o perfil do país no mundo, particularmente por intermédio da consolidação do relacionamento e da liderança brasileira entre as nações emergentes, integração regional, mitigação de relações assimétricas assim como pelas estratégias multilaterais de inserção externa (DA SILVA, 2010). Outro aspecto-chave da política externa implementada por Lula e Rousseff foi a inclusão de uma agenda social nesse campo (CASARÕES, 2012). É interessante notar que esses elementos foram todos endossados pelos discursos. Todos enquadraram a decisão brasileira de assumir a liderança da MINUSTAH como o cumprimento de uma responsabilidade com a comunidade internacional, respeitando o comprometimento com a estabilidade, democracia

e desenvolvimento regionais.

Embora a decisão de liderar a MINUSTAH tenha sido usada como argumento para fortalecer a reivindicação brasileira por um assento permanente no CSNU (VALLER FILHO, 2007; CASARÕES, 2012), nenhuma noção realista de interesse nacional baseada em interesses individualistas do Estado de expandir sua influência externamente está presente nos discursos. Na verdade, uma ideia central para compreender o discurso oficial sobre o Haiti é a solidariedade. Tal abordagem é o reflexo do que se chama diplomacia solidária (SEITENFUS, 2006). A totalidade dos pronunciamentos analisados expressa que tanto a população brasileira quanto as tropas eram essencialmente motivadas pela vontade de mitigar a crise humanitária haitiana. Termos emocionais como “dor”, “sofrimento” e “banho de sangue” se repetem diversas vezes.

É notável que nenhum dos discursos realize avaliações críticas das ações do Brasil no Haiti e, além disso, a atualização das realizações ao longo dos anos é discreta. Apenas o último deles, em fevereiro de 2012, enumera ações concretas, como a construção de uma geradora de energia, estradas no sul haitiano e parcerias técnicas em agricultura. Isso revela que o pacote interpretativo oferecido pelo governo é estático e a todo tempo enfatiza enquadramentos emocionais e não racionais diante da ausência de argumentos realistas e de ações concretas tomadas.

Apesar do quadro emocional pintado pelo discurso oficial, há divergentes pacotes interpretativos compondo o debate público sobre a resposta brasileira à crise haitiana. Esse não é um tema consensual no Brasil. Um discurso absolutamente mais crítico é posto pelos grandes jornais do país, que afirmam basicamente que, mesmo que a MINUSTAH esteja ajudando o governo de Porto Príncipe, a missão está durando muito mais do que deveria. O pacote interpretativo sugerido pelos editoriais da *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* podem ser resumidos no Quadro 4.

Esse pacote interpretativo rival não possui qualquer apelo emocional como o anterior, mas utiliza argumentos de tom racional para avaliar criticamente a intervenção e sugerir próximos passos ao governo. O único acordo entre ambos é o reconhecimento de que a MINUSTAH de fato contribuiu para evitar um desastre humanitário de maiores proporções no Haiti e combater a desordem social e violência imperante. No entanto, os editoriais são breves nesse tipo de reconhecimento e focam sua abordagem em criticar (por vezes fortemente) o desempenho da MINUSTAH e a política externa como um todo de Lula e Rousseff. Isso se insere em um quadro de constante crítica em relação às políticas doméstica e externa dos governos do Partido dos Trabalhadores (CASARÕES, 2012).

No que diz respeito à motivação de participar e liderar a intervenção, os jornais têm enquadrado a iniciativa como uma tentativa fracassada de elevar o posicionamento do Brasil externamente a fim de embasar a campanha por um assento permanente no CSNU. A participação brasileira na verdade é retratada como algo comprometedor da reputação nacional, já que a MINUSTAH já deveria ter sido encerrada. Desde 2006 a crise haitiana é enquadrada de forma a não enfatizar a necessidade de tropas, mas sim de outros profissionais como médicos e engenheiros. Apesar dessa crítica à missão, a imprensa deixou de considerar em sua discussão o papel do Brasil nas diversas parcerias de cooperação técnica em saúde, transporte e agricultura. Tal

Quadro 4 - Matriz de assinatura – Editoriais

Pacote interpretativo	A missão está realizada e é necessário deixar o Haiti.
Posições	<p>A MINUSTAH teve um importante papel no Haiti logo após a crise política de 2004 pelo auxílio a parcial estabilização, pacificação e reconstrução do país.</p> <p>Porém, é hora de deixar o Haiti. Este país não possui nenhum vínculo com o Brasil e uma missão duradora é despropositada. Além disso, a missão já é vista como uma força de ocupação e não de paz.</p> <p>A MINUSTAH é cara e tem prejudicado a imagem do Brasil perante a comunidade internacional. Além disso, a ambição brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança é inadequada.</p>
Metáforas	“(...) a presença brasileira no Haiti marcha de mãos dadas com o fracasso ou a irrelevância” (editorial 1).
Exemplos	“Ao encabeçar as gestões para violar a regra do jogo eleitoral no Haiti, o Brasil lembra a ação das potências ocupantes no colonialismo clássico” (editorial 2).
Lemas	“Os militares brasileiros fizeram a sua parte na difícil tarefa de pacificar o Haiti. Que outros países assumam sua quota de responsabilidade” (editorial 1); “O Brasil já contribuiu para a estabilização do Haiti e cabe agora ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva negociar um cronograma para a retirada das tropas” (editorial 3); “O Brasil tem um compromisso de longo prazo com o Haiti, mas a missão não pode permanecer indefinidamente no país, sob o risco de passar a ser vista (...) como força de ocupação” (editorial 4).
Representações	“O Haiti nunca manteve laços importantes com o Brasil” (editorial 1); “Como tem acontecido desde que o PT chegou ao poder, o Brasil não se contenta em apenas cumprir as missões para as quais é convocado. É preciso cercá-las de importância transcendental” (editorial 5).
Raízes	O Brasil objetivou um assento permanente no CSNU, porém este não é um objetivo adequado para a política externa brasileira.
Consequências	A MINUSTAH está durando muito mais do que o ideal. A missão é vista como força de ocupação e a reputação do país é comprometida internacionalmente.
Apelo a princípios	Não-interferência; economia de gastos de recursos públicos brasileiros.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados das matrizes de assinatura de Gamson e Lasch (1983).

ausência é significativa, uma vez que a cooperação técnica é componente-chave da ação no Haiti (VALLER FILHO, 2007). Poucos anos depois de iniciada a missão, o Haiti se tornou recipiente de aproximadamente 77% de todas as iniciativas de cooperação técnica brasileira no Caribe

(VERENHITACH et al., 2007).

Interessante notar que em nenhum momento a *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* compartilham a opinião de que a importância do Brasil no mundo acarreta qualquer responsabilidade de se engajar na promoção da estabilidade, paz e democracia em outros países. Isso seria apenas o comprometimento de recursos públicos nacionais em ações sem benefícios claros. A participação brasileira não é enquadrada nem em termos de responsabilidade nem de solidariedade. A última, elemento central da perspectiva governamental, não é sequer mencionada nos editoriais. Outro aspecto importante é o rechaço explícito à noção de “nação irmã” sobre o Haiti. É uma estratégia contrária a do governo, uma vez que nega a identidade compartilhada para reivindicar o fim do envolvimento do Brasil no Haiti.

Mesmo com a concordância de que o Haiti lidaria com uma crise humanitária mais séria sem a MINUSTAH, a análise de ambos os pacotes interpretativos revela que a resposta brasileira à emergência haitiana não é enquadrada de maneira consensual no debate público brasileiro. Enquanto os governos de Lula e Rousseff clamam pela consecução de responsabilidades internacionais, a imprensa assertivamente rejeita tais argumentos enquadrando a MINUSTAH como uma iniciativa de ocupação sem sentido e custosa em termos de recursos financeiros e reputação para o Brasil.

6 Considerações finais

Embora assuntos internacionais – e crises humanitárias – não sejam um tema vivenciado pelos cidadãos comuns no caso do Brasil, este tópico é em alguma medida debatido pelos distintos atores políticos presentes no debate nacional. Tais atores políticos têm enquadrado a MINUSTAH de distintas formas segundo suas visões particulares do atual papel do Brasil no cenário internacional, do desempenho que seria ideal para o país e de como crises humanitárias deveriam ser administradas. Diferentes perspectivas teóricas discutem o papel da imprensa no enquadramento de fatos em sua cobertura e em que medida isso é pautado ou não pelos tomadores de decisão em política externa. A partir da aplicação do quadro analítico de William Gamson no caso analisado neste artigo, nota-se que os pacotes interpretativos propostos pela Presidência e pela imprensa refutam as teorias de que os veículos de comunicação apenas retransmitem as preferências dos tomadores de decisão a seus públicos.

Em realidade, os grandes jornais nacionais se mostram fortemente críticos à participação brasileira no Haiti, que se constituiu um dos principais símbolos da política externa dos mandatos presidenciais de Lula e Rousseff e a todo seu conjunto de valores em política externa como solidariedade e responsabilidade internacional. O discurso oficial solidarista é contundentemente contraposto por uma narrativa editorial cujo cerne é a ênfase nos custos da MINUSTAH e a estranheza em relação à suposta proximidade entre Brasil e Haiti. Também é notável a sugerida rejeição das ambições da política externa brasileira (sobretudo nos anos Lula) de projeção internacional do país, sendo o objetivo de alcançar um assento permanente no CSNU considerado impróprio e desimportante em comparação a aspectos econômicos. O artigo revela

indícios, portanto, de que a imprensa tendeu a se constituir um ator altamente crítico às estratégias de Lula e Rousseff em política externa.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS. *Os maiores jornais do Brasil em circulação paga, por ano*. Ano 2015.

BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 1, n. 2, p. 29-45, 2013.

BAUM, Matthew A.; POTTER, Philip BK. The relationships between mass media, public opinion, and foreign policy: toward a theoretical synthesis. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 39-65, 2008.

BLOCH, Yaeli; LEHMAN-WILZIG, Sam. An exploratory model of media-government relations in international crises: US involvement in Bosnia 1992-1995. *Media and conflict: framing issues making policy shaping opinions*, p. 153-173, 2002.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Luiz Amado. *História da política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Ática, 1992.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti*. 31 maio 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/31-05-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-embarque-das-tropas-militares-para-missao-de-paz-no-haiti/view>>. Acesso em: 20 out. 2016.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, perante a Brigada Brasil da Missão das Nações Unidas para o Haiti*. 18 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/18-08-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-perante-a-brigada-brasil-da-missao-das-nacoes-unidas-para-o-haiti/view>>. Acesso em: 20 out. 2016.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na chegada ao Haiti*. 18 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/18-08-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-chegada-ao-haiti/view>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 161 – 175, jan./jun. 2017

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com o Presidente do Haiti Boniface Alexandre*. 18 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/18-08-2004-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-conjunto-com-o-presidente-do-haiti-boniface-alexandre/view>>. Acesso em: 20 out. 2016.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com o presidente do Haiti, René Préval*. 25 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/25-02-2010-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-conjunto-com-o-presidente-do-haiti-rene-preval/view>>. Acesso em: 20 out. 2016.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. *Austral – Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 1, n. 2, p. 211-236, 2012.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the roll-back of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

DA SILVA, André Luiz Reis. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). *Meridiano 47*, v. 11, n. 120, p. 25, 2010.

ENTMAN, Robert M. Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

GAMSON, William A.; LASCH, Kathryn E. The political culture of social welfare policy. In: SPIRO, S. E.; YUCHTMAN-YAAR, E. (Eds.). *Evaluating the welfare state: social and political perspectives*. New York: Acad. Press, v. 95, p. 397-415, 1983.

GITLIN, Todd. *The whole world is watching: mass media in the making & unmaking of the new left*. Berkeley: Univ. of California Press, 1980.

GOFFMAN, Erving. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.

GUNTHER, Richard; MUGHAN, Anthony. *Democracy and the media: a comparative perspective*. New York: Cambridge University Press, 2000.

HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2013.

HIGMAN, Barry W. *A concise history of the Caribbean*. New York: Cambridge University Press, 2010.

PALÁCIO DO PLANALTO. *Discurso da Presidenta Dilma Rousseff durante cerimônia de apresentação do contingente brasileiro da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – Minustah*. 1 fev. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-apresentacao-do-contingente-brasileiro-da-missao-das-nacoes-unidas-para-a-estabilizacao-do-haiti-minustah-porto-principe-haiti>>. Acesso em: 20 out. 2016.

PALÁCIO DO PLANALTO. *Presidenta reitera cooperação com o Haiti e anuncia redução do contingente brasileiro na força de paz da ONU*. 1 fev. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-porto-principi-haiti>>. Acesso em: 20 out. 2016.

PINHEIRO, Leticia Abreu. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004

PIERRE-CHARLES, Gérard. Crisis del Estado e intervención internacional en Haiti. *Casa de las Américas*, Cuba, n. 236, jul.-sep., 2004, p. 95-102.

SCHRAMM, Wilbur Lang. *The story of human communication: cave painting to microchip*. New York: Harpercollins College Division, 1988.

SEITENFUS, Ricardo. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. *Carta Internacional*, v. 1, n. 1, p. 5-12, 2006.

SOROKA, Stuart et al. *Mass media and policymaking: routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon, UK: Routledge, 2012.

SOROKA, Stuart N. Media, public opinion, and foreign policy. *The International Journal of Press/Politics*, v. 8, n. 1, p. 27-48, 2003.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1542*. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542%282004%29>. Acesso em 20 out. 2016.

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Thesaurus Editora, 2007.

VERENHITACH, Gabriela; DEITOS, Marc; SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e a cooperação triangular sul-sul para o desenvolvimento: o caso do Haiti. *I Simpósio em Relações Internacionais*

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 161 – 175, jan./jun. 2017

do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP, 12-14 nov. 2007). p.1-16.

ZALLER, John; CHIU, Dennis. Government's little helper: US press coverage of foreign policy crises, 1945-1991. *Political Communication*, v. 13, n. 4, p. 385-405, 1996.

Artigos jornalísticos

ATALHO no Haiti. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 fev. 2006. Editorial. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1902200602.htm>>. Acesso em: 20 out. 2016.

DEIXAR o Haiti. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 jan. 2016. Editorial. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1201200601.htm>>. Acesso em: 20 out. 2016.

LIÇÕES do Haiti. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 4 abr. 2015. Editorial. Disponível em: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,licos-do-haiti,1700054>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MISSÃO Cumprida. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 mai. 2008. Editorial. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2005200802.htm>>. Acesso em: 20 out. 2016.

O BRASIL no Haiti. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 jul. 2011. Editorial. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1707201102.htm>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Resenhas

NALINI, José Renato (Org.). *Magistratura e ética: perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2013. 157 p.

Juliane Sant'Ana Bento[†]

Com o propósito de ser obra destinada a fornecer reflexões “da relação entre a ética com o fazer da Justiça”, além de ampliar a “formação acadêmica e humana daqueles que detêm grandes responsabilidades no exercício do Poder Judiciário”, a publicação *Magistratura e Ética: perspectivas* ainda dispõe de incontornável valor analítico, na medida em que colabora para a compreensão dos princípios que organizam a lógica interna do campo jurídico paulista, quiçá nacional.

José Renato Nalini, à época desembargador e Corregedor Geral do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, hoje Secretário da Educação do governo Alckmin naquele estado, é o organizador do livro, que reúne 13 artigos de juristas, jornalistas, sociólogos e filósofos. Por ocasião do seminário *Ética para o Juiz: olhar externo*, realizado em setembro de 2012, promovido em razão da representação de Nalini sobre o órgão então por ele chefiado, de que não se resumiria a “vigiar, oprimir e punir”, mas sim possibilitar “orientação e planejamento”, veio a público pela editora Contexto a referida obra.

Seu interesse para a Ciência Política nacional, se fosse preciso sublinhá-lo, é plural. Vem, primeiramente, do fato incontestável da expansão política do poder judicial no Brasil, objeto de estudo já consolidado na área, tanto devido à atuação de grupos de trabalho nos principais congressos acadêmicos, quanto pelas inúmeras publicações sobre o tema. Além disso, o livro dialoga com teses inevitáveis para a compreensão do fenômeno conforme ele se dá hoje no país: apresenta um Judiciário empreendedor da moralização política (BRIQUET; GARRAUD, 2001), denota o monopólio do sentido correto e das representações legítimas sobre a política (COMMAILLE et al., 2010), elenca uma coleção de argumentos que desvalorizam a política e reforçam a autoridade do Direito para solucionar as crises (VAUCHEZ, 2004), e demonstra como o processo de formalização jurídica penetra no jogo político, sendo mobilizado para legitimar ou, no caso, criticar determinados modelos de se fazer política (ENGELMANN, 2017).

Duas leituras, no mínimo, são possíveis do conjunto dos artigos reunidos: a primeira, a de que há certo consenso sobre o funcionamento da Justiça brasileira ser merecedor de uma coleção de críticas, em razão da morosidade, da ineficiência, da burocratização, do método de recrutamento de seus membros, dos privilégios de classe e da corrupção interna, por exemplo,

[†] Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora do Núcleo de Estudos em Justiça e Poder Político do Programa de Pósgraduação em Ciência Política da UFRGS. Foi pesquisadora visitante no Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP) da Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Email: julianebento@ymail.com

sem que, no entanto, sejam prejudicadas as iniciativas de proposição de melhorias e soluções pelos próprios autores; a segunda, mais homogênea, operando como justificativa da primeira, que diagnostica o fisiologismo da política nacional, o “império do favor” (p. 135), o desprezo pela coisa pública, “refúgio daqueles que não sabem distinguir o interesse público do privado” (p. 21), uma vez que a sociedade “não é representada no Parlamento e é desrespeitada pelo Executivo” (p. 40).

Dentre as críticas ao Judiciário, reconhece-se que o juiz seja “um ser humano, [...] limitado, imperfeito e falível” (p. 8), e que “no imaginário popular [...] sejam privilegiados, que recebem altos salários, [...] que gozam de sessenta dias de férias [...] e que podem ser tão sujeitos ao achincalhe da desonestidade como os desprezados políticos” (p. 42). Além disso, o “hermetismo” da magistratura, decorrente da exigência de imparcialidade que os fazem cultivar “uma assepsia que torna insensível, provido de uma couraça insuscetível a comprometimento emocional” (p. 24), é supostamente responsável pelo “surgimento de uma categoria de nefelibatas, distanciados da realidade e cômicos de que integram uma categoria distinta em relação a todos os demais” (p. 25). Entretanto, tais reprimendas aos membros dos órgãos de justiça ganham menor relevância e podem sempre ser remediadas, segundo os autores, especialmente se postas diante do quadro político brasileiro.

A política nacional é descrita num viés patológico, em que “a corrupção manifesta um desequilíbrio na estrutura federativa e nas relações entre os poderes” e o poder público “está sempre em crise, o que evidencia o Frankenstein jurídico e institucional” (p. 144). Diante da falência da política, repetidas vezes anunciada pelos autores, resultado da crise ética de que padece o Brasil, os tribunais acabam erigidos à condição de “santuários onde a verdade está foragida” (p. 105) e postos no “cerne da trama política brasileira, convertendo-os em guardião de suas promessas em favor de uma sociedade justa e solidária” (p. 15).

Há, com outras palavras, a mobilização do argumento de que o juiz pode “auxiliar a transformação do atual contexto [...] se vier a assumir uma consciência consistente a respeito da potencialidade de seu protagonismo transformador” (p. 20), devendo ser “agente de transformação”, “capaz de detectar iniquidades” e ser “sensível às diferenças entre as pessoas”, como verdadeiro “destinatário das promessas da Constituinte de 1988 de edificação da sempre mencionada pátria justa, fraterna e solidária” (p. 25).

O entendimento de que o papel institucional do Poder Judiciário foi modificado pelo constituinte, o qual dispôs sobre “sua presença concreta na história do país” (p. 17), é igualmente compartilhado por outro autor do livro, segundo o qual

tanto a democracia política quanto a democracia social têm ganhado com o novo protagonismo exercido pelo Judiciário: de um lado pela imposição dos limites constitucionais à discricção do Executivo; de outro, pela ocupação do vazio deixado pelo Legislativo em matérias altamente sensíveis, que, em nome da adoção de padrões justos de convivência social, reclamam regulação, como nos casos das decisões do STF sobre as relações homoafetivas e sobre greve de servidores públicos – para citar apenas esses (p. 17).

Uma ressalva que desde logo se impõe é a que diz respeito à iniciativa de promover um diálogo aberto com outras áreas do conhecimento. Por mais que em sua apresentação o organizador sublinhe em tom de crítica o caráter “autossuficiente” do saber jurídico, e de quanto seus pares são envolvidos pelas “minúcias das técnicas processuais mais requintadas”, as quais favoreceriam os “duelos de expertos” em vantagem dos que demonstram maior “habilidade para extrair o significado mais oportuno da vagueza linguística dos conceitos encerrados na produção normativa” (p. 8), é razoavelmente difícil identificar a exterioridade dos olhares que são dirigidos à relação da ética com a justiça proposta pelo livro.

Três autores são filósofos vinculados à Universidade Estadual de Campinas, outros dois atuam na Universidade de São Paulo, mesmo local de formação do sociólogo que inaugura os artigos da obra coletiva, três jornalistas estavam à época da publicação ligados ao jornal *O Estado de São Paulo* e dois juristas eram desembargadores do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. Ou seja, mesmo que comentários tenham sido tecidos por profissionais oriundos de outras áreas que não o Direito, parecem-nos bastante homogêneos, não apenas pela geografia, mas principalmente por suas considerações sobre política e justiça, conforme demonstrava-se há pouco.

Adentrando no conteúdo de suas treze seções, a obra inicia pelo artigo de Luiz Werneck Vianna, lembrando pesquisa publicada em 1997 sob o título *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Mostra como o contexto das reformas neoliberais promoveu mudanças “na contramão de nossa cultura jurídica, fortemente assentada na prevalência do Estado sobre a sociedade civil”, tendo sido contestadas (ainda que sem grande sucesso) no Judiciário, a “nova arena para a ação política” (p. 12). Os resultados daquela pesquisa apontavam para uma tendência de envolvimento com a questão social, que o autor agora admite “impreciso”, em razão do “vigoroso processo de mudança na identidade e na forma de inscrição da corporação na vida social”, com intensa juvenilização e feminização dos seus quadros. A percepção de que a modernização era necessária diante de um movimento de democratização das estruturas do Judiciário já constava na pesquisa, e exigiu a adoção de novos papéis pelos juízes na mudança social. Mesmo que tenha havido “a perda da aura” do juiz com o avanço da modernização do Judiciário, que hoje os faz serem vistos como servidores públicos comuns, Vianna cita Nalini quando afirma que ao juiz singular cabe o lugar de herói, desde que saiba transformar a “consciência individual” para “o verdadeiro acesso à Justiça” (p. 14). Assim, a Constituição seria contemplada quando destinava o Judiciário “ao exercício de um papel ativo na concretização dos ideais que ela consagrara” (p. 15), mais um símbolo da força do Direito e de suas instituições em nossa história: realizar a pedagogia da virtude cívica. O novo protagonismo exercido pelo Judiciário é festejado por Vianna, salvo se houver “governo dos juízes”, porque “quase todos os aspectos da vida [...] estão recobertos pela imensa, capilar e complexa trama institucional juridificada” (p. 18), resultado do processo de democratização e da “invasão generalizada da sociabilidade por parte do Direito” (p. 17).

José Renato Nalini, na sequência, explica o que vem a ser “um olhar externo” sobre a magistratura, apontando dados que o permitem atribuir ao Brasil a “patologia grave” de

ser uma “nação de litigantes”, o que pressuporia para o autor “uma sociedade puerilizada a necessitar da tutela do aparato judicial”. Menciona o “projeto em construção” que seria o juiz, se pudesse cumprir as promessas do constituinte de “edificar uma sociedade justa, fraterna e solidária e de implementar a verdadeira democracia participativa” (p. 21). No entanto, o recrutamento dos membros por memorização frente aos desafios contemporâneos torna mais distante a efetivação da Constituição. A falta de pertencimento do juiz à “sociedade iníqua”, o fato de não se sentir responsável pelas desigualdades, leva-o “ao exercício automático de um tecnicismo estéril, a proferir respostas meramente processuais a problemas reais [...] resolvendo de maneira epidérmica, periférica, sem se adentrar ao cerne do problema” (p. 22). Segundo o autor, não interessa mais a letra do texto da lei, porque a interpretação jurídica e o “que passa na mente do juiz” são mais importantes. Não existe um juiz padrão, ideal para a necessidade do ofício: há os que desempenham o papel como vocação, empenhando-se para corresponder às expectativas simbólicas; há os que entendam como emprego, esforçando-se conforme o entusiasmo.

Em “A justiça de meus sonhos”, o jornalista Ethevaldo Siqueira defende que a iniciativa do seminário que deu origem ao livro analisado é a semente de uma grande mudança na justiça brasileira. Desenvolve uma enumeração do que entende como “problemas da justiça” e seus desafios, de modo a proceder a uma série de sugestões que deem causa a melhoria do sistema de justiça. Dentre as alternativas propostas, vê na tecnologia digital a possibilidade de enfrentar a lentidão e a burocracia excessiva. Defende a implantação de reformas modernizantes, através de alavancas tecnológicas, que permitam otimizar o quadro de pessoal, as instalações físicas, os recursos tecnológicos, o processamento e a transmissão de dados, métodos que, segundo Siqueira, operariam a transformação do funcionamento da justiça, agora calcada em novos paradigmas de atuação, e melhorariam questões em aberto, tais como a indústria das indenizações e a brandura das penas, ainda que graves os crimes.

O artigo de José Nêumanne Pinto, “Pela cidadania e contra a vassalagem”, defende que, embora eivado de defeitos, o Poder Judiciário é aquele que tem garantido “o mínimo de poder real à sociedade” (p. 40). Reconhece que, no modelo republicano ideal, a separação e o equilíbrio entre os poderes atribuiriam papéis específicos, onde um congresso eleito debata, vote e aprove leis, outra equipe execute a vontade da maioria e os tribunais observem o cumprimento dessas normas. Esse argumento permite a muitos congressistas denunciarem ou queixarem-se do que vem sendo tratado como “judicialização da política” (p. 37). Entretanto, diante das condições reais da “democracia à brasileira”, na qual “os políticos profissionais se arrogam de não fazerem parte do universo de cidadãos iguais perante a lei” (p. 39), Nêumanne Pinto vê a intervenção judicial como garantia “da paz, da ordem, e da igualdade de direitos” no país (p. 38).

Sandro Vaia, a seu turno, em seção nomeada “Judiciário e democracia”, opõe as visões defendidas pela ministra Eliana Calmon, quando ocupava o cargo de Corregedora Geral de Justiça junto ao Conselho Nacional de Justiça, e as do desembargador Nalini. Segundo o autor, a primeira foi responsável por tentar ressacralizar a magistratura, criticando o corporativismo da classe e a corrupção dos “bandidos togados”, incorporando “uma imagem de valente e justiceira, bem ao gosto da cultura brasileira” (p. 41). Já Nalini, por sua vez, defendia “menos punição e

mais orientação na relação com os juízes” e fazia a corregedoria atuar prevenindo “os episódios que justificariam uma pena” (p. 43). O jornalista destaca, conforme pesquisa encomendada pela OAB, que a confiança dos brasileiros na justiça só não é menor do que na “fábrica de escândalos” que seria o Congresso Nacional. Vaia sustenta que juízes vêm “percorrendo as trilhas penosas da autocrítica” sem, no entanto, lograrem diminuir o “enorme hiato entre aquilo que é percebido pela opinião pública e aquilo que de fato as instituições são na sua essência” (p. 44). Defende, por isso, que tanto mais será democrático o sistema quanto mais consolidada for a “imagem de respeito e admiração” do Poder Judiciário junto à população.

“Por uma ética sensível” é o artigo de Willis Guerra Filho. Nele, o autor traça uma retrospectiva histórica da categoria e a defende na qualidade de “saber fundamental necessário ao nosso viver humano” (p. 46). Considera a ética, conforme a lição dos clássicos, “a disciplina que nos conduz à felicidade”, na qual a “indissociabilidade entre o comportamento recomendado a cada um individualmente e o que de cada um se espera enquanto membro da comunidade política” é uma conduta correta, justa. Mobilizando a ideia kantiana do imperativo categórico e distinções renomadas entre a ética e a moral, Guerra Filho afirma nos defrontarmos hoje com uma ética “pós-convencional”, na qual agregam-se elementos “da antiga ética material, fazendo convergir [...] a ética e a política em uma teoria da justiça”, ou seja, “um procedimento para se atingir soluções eticamente justificáveis para os problemas” (p. 48).

Em seguida, cabe a Renato Janine Ribeiro desenvolver a ideia da relação da ética com os juízes, e o faz enumerando exemplos “entre a poesia e a investigação”, como o que consta em um filme italiano de Dino Risi de 1971, o do jornalista polonês Kapuściński e a disputa historiográfica sobre a França renascentista. Para o autor, todos remetem “à distinção que faz Aristóteles entre poesia e história”, em que a primeira “é mais filosófica e séria” (p. 54) porque trata do universal, enquanto a última só tem compromisso com o particular. Assim, tanto o caso do juiz de instrução, personagem de Risi, que destrói provas absolutórias de um homicídio pela convicção de ter de condenar por corrupção, ainda que sem provas, quanto o caso do jornalista polonês que “inventara datas, dados e personagens” (p. 53), podem ser resultados de juízos que entendem que a verdade é mais profunda do que a mera superfície dos acontecimentos. Todavia, Janine Ribeiro afasta elementos explicativos possíveis, como o do *cui prodest*, “a quem beneficia”. O comunismo valia-se dele para identificar quem comete o crime, indagando-se quem é beneficiado por ele, mas para o autor “é bom para investigar, mau para punir” (p. 58). Conclui, portanto, sugerindo ao juiz que “ao julgar se atenha aos fatos, seja prosaico, se preserve dos saltos audazes no trapézio da teoria” (p. 59).

O filósofo Luiz Paulo Rouanet lança, na sequência, o questionamento “Por que devemos agir moralmente?”. Sustenta que um pacto moral é pressuposto de um pacto político, o que conferiria estabilidade e justiça ao longo do tempo. O problema apresentado pelo autor – o que obriga um indivíduo, dentro de uma comunidade, a agir moralmente? – é desenvolvido sobre o lastro das concepções de Kant, Habermas, K. O. Appel, Kohlberg, Rawls e mesmo Ratzinger, para ser concluído na crença de que “a única solução possível é a conciliação da moral com o Direito” (p. 67), na constituição de uma sociedade “pós-secular, pós-metafísica, pós-convencional”

(p. 67), uma vez que, segundo o autor, “o mundo é composto por pessoas que compartilham valores mínimos, e que acreditam ser possível viver em sociedade por meio do Estado de Direito” (p. 68).

Ricardo Dip, o segundo desembargador do TJSP a participar da obra coletiva, assina “Eles, os juízes, vistos por nós, os camponeses: considerações pícaras constantes de um apotegma e de uma carta de Jaume Silva Font”, texto em que narra a carta em que um “camponês de Andorra” teria enviado ao soberano de seu reino, após viagens “pelas terras insuladas da Agathaurica”. Segundo reportara, após visitas às sedes de comarca, com narrativas dos casos e processos observados, “os juízes humanos são ministros de Deus, mas, custe o que custe acreditar – e muitos deles não acreditam nisso –, eles não são Deus” (p. 72). Encerra proclamando a humanidade dos julgadores, quando afirma que os juízes, “não sendo mais que homens de alma e sangue, são apenas o que são, tratando de buscar [...] o que devem ser: ministros de Deus – com a só condição de que não se persuadam de que sejam o próprio Deus” (p. 80).

O filósofo Regis de Moraes, em “reflexão ética” sobre realismo e esperança, propõe-se a “redigir um breve estudo antropológico de substância ética” (p. 82), que se inicia pela pergunta originada da constatação de ser o homem “uma síntese de contradições”, uma dualidade constitutiva: “o que pode auxiliar o ser humano a evitar o total desvario?”. Para o autor, “esforços éticos possibilitados por uma dada estrutura de valores”, além de “controle inteligente de comportamentos que beneficiem o bem comum” (p. 83), seriam o meio hábil a diminuir o paradoxo essencial do ser humano. No entanto, face à dificuldade da compreensão do que é devido e tolerável, e à “sutileza que caracteriza o existir, o coexistir e [...] o conviver dos seres humanos” (p. 84), atribui-se ao Estado a garantia dos direitos e a exigência do cumprimento de deveres dos cidadãos. E conclui em crítica aos “supercidadãos”, expressão emprestada de Foucault, Ferry e Guattari, que trata daqueles que se sentem cidadãos acima da cidadania comum, uma impostura ou imaturidade, cuja vaidade os torna indisponíveis, ou com arroubos de hiperpoder, pensando nos membros de tribunais. Conforme Moraes, é preciso “superar desigualdades mentais que ainda nos venham do longo escravismo, redescobrimdo a grandeza do servir” (p. 92).

A continuação dos artigos dá-se com a contribuição de Sérgio Paulo Rouanet e seu “Ética e esfera pública”, em que disserta sobre a questão se deve a política submeter-se às mesmas regras morais que valem na esfera privada. Aponta a visão da supremacia da moral, conforme anunciada por Kant, segundo a qual “a política está sob a jurisdição da moral” (p. 94). Opõe esta à de Maquiavel, em que a moral resta subordinada à política e vem a ser tudo o que serve aos objetivos do Estado, vez que a “obrigação do Príncipe é salvar o Estado”, logo, a política não pode “ser julgada pelas regras extrapolíticas da moral, e sim pelo critério político da eficácia” (p. 95). A controvérsia, segundo o diplomata, tem de ser resolvida no sentido de reconhecer que a política tem regras próprias, distanciando-se da moral comum, sem que dela não possa se apartar de todo, porque, se democrática, a política tem conexões com a moral comum. Tais conexões decorrem da exigência democrática da virtude cívica, conseqüentemente apoiada sobre virtudes da moral comum, como a probidade e a veracidade. A anomalia delas apontaria para “um déficit de democracia (p. 98), especialmente como exercida no Brasil, com perda de confiança

nos representantes e nas instituições, bem como na desfactualização e na indução de mentiras e revisionismos históricos, os quais destruiriam a expectativa de veracidade e dificultariam a responsabilização de corruptos. Para o autor, portanto, os tribunais e as universidades seriam os “‘santuários’ onde a verdade está foragida” porque é gerada e confirmada nesses espaços, e caberia, assim, ao Judiciário um papel positivo na busca imparcial da verdade (p. 105).

Valendo-se de conceitos do pensamento de Freud e de Nietzsche, o trabalho do filósofo Oswaldo Giacoia Junior, “O pálido criminoso no veredito do Dr. Freud” trata da tese que põe fim aos “alicerces que sustentam a possibilidade de uma justificação e fundamentação ético-moral para os juízos de imputação” (p. 115). Admitir que motivações para a conduta de criminosos possam ser inconscientes é desestabilizar o fundamento que sustenta “o direito penal clássico: o conceito de livre arbítrio”, em que a liberdade é entendida como causa e princípio de determinação da vontade. Em outras palavras,

na ausência de uma liberdade do arbítrio, capaz de determinar a vontade, como fator causal, levando-a a deliberar e executar ações mediante a prévia e indispensável ponderação racional de suas consequências, então perde consistência a noção tradicional de responsabilidade, fundamento de todo juízo (moral e jurídico) de imputação (p. 117).

Conclui Giacoia Junior, então, afirmando só ser possível haver “responsabilidade autêntica depois da supressão da culpabilidade, da cauterização de todo resíduo moralista”, símbolo de uma “consciência sublimada”, extramoral e suprajurídica (p. 119). Aos juízes, recomenda que “a principal virtude do cético mostra-se em sua capacidade de autocontrole” (p. 123), cuja principal manifestação seria evitar proferimentos dogmáticos em juízo, sob o risco do “fanatismo devoto” conduzir à hipocrisia e à má-fé dos moralistas, às expensas dos réus.

Encerra a obra o artigo de Roberto Romano, “Sobre o princípio da responsabilidade”, no qual sustenta, após discorrer sobre a origem da responsabilização e da prática de *checks and balances* já na filosofia platônica, que no Brasil “os males vêm de longa data” (p. 145). Eles resultariam do que chama de caráter contrarrevolucionário do estado brasileiro, que perdura para manter a “desejável falta de ‘accountability’ governamental, legislativa, judiciária” (p. 146). Nomeia a sociedade brasileira como “império do favor” (p. 135), na qual os espaços perenes de favorecimento que são criados acabariam inviabilizando programas políticos. Por isso, seria importante “lutar contra a tirania tecnocrática” (p. 149), fazendo com que administradores e políticos respondam por seus atos.

Pelos motivos inicialmente expostos, o livro *Magistratura e Ética: perspectivas*, apresenta-se como leitura relevante para o esclarecimento dos princípios que orientam a lógica interna do Direito Nacional, e o modo como este coloca-se no cerne do jogo político mais amplo, conferindo legitimidade a determinados modelos de política.

Referências

BRIQUET, Jean-Louis; GARRAUD, Philippe (Org.). *Juger la politique: entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*. Paris: PUR, 2001.

COMMAILLE, Jacques; DUMOLIN, Laurence; ROBERT, Cécile (Org.). *La juridicisation du politique*. Paris: LGDJ, 2010.

ENGELMANN, Fabiano (Org.). *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2017.

VAUCHEZ, Antoine. *L'institution judiciaire remotivée: le processus d'institutionnalisation d'une "nouvelle justice" en Italie (1960-2000)*. Paris: LGDJ, 2004.

SUAREZ-VILLA, Luis. *Corporate power: oligopolies and the crisis of the State*. Albany: State University of New York Press, 2015.

Cícero Rodrigues dos Santos[†]

Luis Suarez-Villa é Ph.D pela Universidade de Cornell, Ithaca, Nova Iorque (EUA), e professor emérito de Ecologia Social, Planejamento, Política e Projeto da Universidade da Califórnia, Irvine, nos Estados Unidos. É especialista em estudos sobre capitalismo corporativo, tecnologia e inovação, bem como em desenvolvimento internacional a partir de uma perspectiva crítica da economia política e da análise social. Trabalhou, por várias ocasiões, em associação com o Instituto de Sistemas de Infraestrutura Civil da Universidade de Nova York, as Nações Unidas, a Universidade Autônoma de Madri e o Conselho Nacional de Pesquisa Científica da Espanha. Tem ligação com a produção acadêmica brasileira, pois realizou pesquisas junto à Fundação Getúlio Vargas e o Instituto de Pesquisa Tecnológica da Universidade de São Paulo. É autor de obras como *Technocapitalism: a critical perspective on technological innovation and corporatism* (2009) e *Globalization and technocapitalism: the political economy of corporate power and technological domination* (2012), em que explora o surgimento de uma nova versão do capitalismo no século XXI fundamentado na tecnologia e na ciência, como também o poder da economia política e a influência corporativa associada a ela. Dentre suas obras, destacam-se ainda *Invention and the rise of technocapitalism* (2000) e *The evolution of regional economies: entrepreneurship and macroeconomic change* (1999).

Corporate power, oligopolies and the crisis of the state (2015) é o livro mais recente de Suarez-Villa. Nele o autor analisa a crescente influência das corporações oligopolistas na sociedade contemporânea. Com uma perspectiva multidisciplinar e uma grande quantidade de documentação, o texto mostra como os oligopólios corporativos exercem sua influência e quais os efeitos dessa sobre as finanças, a política, a regulamentação, o consumo, a produção, a estagnação, a desigualdade, a estrutura social, as decisões judiciais e sobre a governança pública. A obra é dividida em sete capítulos, desde o introdutório ao conclusivo, acrescido de um *index* didaticamente organizado e de fácil compreensão, totalizando 372 páginas. Não está disponível em português, mas o inglês empregado é de fácil acesso, reforçado pela riqueza de dados estatísticos utilizados pelo autor.

O objetivo do livro é contribuir para o aumento da consciência pública a respeito do poder corporativo oligopolista e o papel fundamental que este desempenha frente à crise do Estado no capitalismo avançado (p. 5). Logo no início do capítulo introdutório, o texto descreve a realidade atual da influência do corporativismo oligopolista sobre a sociedade contemporânea:

[†] Mestrando em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – PPGCP – UFPI; professor efetivo de Filosofia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI.

Daqui a quinhentos anos, nossa sociedade, provavelmente será vista como aquela em que os gigantes corporativos se tornaram as entidades mais poderosas. Politicamente, economicamente, culturalmente e em quase todos os aspectos do cotidiano, as grandes corporações ganharam imensa influência sobre nós. Antes do berço e mesmo após o túmulo, e para quase tudo dentro deste espaço de tempo, dependemos das corporações como nunca antes. Como nos governamos, o que consumimos, como cuidamos de nossa saúde, nossa nutrição, o que sabemos ou acreditamos, como gerenciamos nossas finanças, como nos comunicamos ou nos transportamos, e como lidamos uns com os outros e com a natureza, são, agora, sujeito às prioridades e interesses das grandes corporações¹ (p. 1, tradução nossa).

Segundo o autor, nos últimos 500 anos, nossa sociedade tem sido terreno fértil para que gigantes corporativos tenham se tornado as entidades mais importantes. Política, econômica e culturalmente, desde o berço até os túmulos, as grandes corporações têm tido grande influência sobre nós. Nesse mesmo tom, o autor completa o desenho desse cenário colocando o Estado em cena, percebendo-o como incapaz de fornecer governança justa, confiável e assegurar o bem-estar público e administrar os recursos fiscais. Isso, na visão de Suarez-Villa, parece comprometer o bem-estar social das futuras gerações devido ao benefício a curto prazo a uma pequena – mas muito poderosa – parcela da sociedade capitalista através de resgates financeiros maciços para as corporações mais poderosas, brechas financeiras, regalias e subsídios, que resultam em vasta acumulação de dívidas contraídas pelo Estado para pagar o bem-estar corporativo, preparando o cenário para futuras crises, com rebaixamento do crédito que leva a um maior *stress* fiscal a longo prazo, exigindo cortes em serviços e benefícios da maioria da população. Esse cenário culmina na falta de confiança pública no Estado – marca registrada de nosso tempo –, reforçada pelo aumento das injustiças e desigualdades sociais, ao passo que a riqueza corporativa estabelece recordes históricos (p. 1).

O autor denuncia o silêncio frente a esta realidade por parte do Sistema Educacional, incluindo a academia e os acadêmicos, que têm se mostrado incapazes de abordar a problemática por falta de profundidade crítica e de ação, contribuindo para o reforço do *status quo*. Também aponta o grande trabalho da mídia controlada pelo poder corporativo, que se afasta cada vez mais da perspectiva crítica e transforma-se em “líder de torcida” da hegemonia corporativa e de quase todas as ações que levam a uma maior competitividade independentemente do custo, em que as propagandas pró-corporativas triviais e disfarçadas dominam os canais estabelecidos de notícias e informações, enquanto as injustiças sociais mais flagrantes passam despercebidas. Aponta a influência do poder corporativo oligopolista na política transformada em um jogo visando dinheiro, no qual os políticos se tornaram servos do poder corporativo, uma vez que quase todo candidato pode parecer apropriado se uma grande quantidade de dinheiro corporativo

¹ *Five hundred years from now, our society may likely be seen as one where corporate behemoths became the most powerful entities. Politically, economically, culturally, and in almost every aspect of daily life, large corporations have gained immense influence over us. Before the cradle and even after the grave, and for almost everything in between, we depend on corporations as never before. How we are governed, what we consume, how we care for our health, our nutrition, what we know or believe, how we manage our finances, how we communicate or transport ourselves, and how we deal with each other and with nature, are now subject to the priorities and interests of large corporations.*

estiver disponível para alimentar sua campanha, o que leva à exclusão do público das decisões democráticas. Tudo isso é corroborado pelo sucesso que tem a censura sobre a perspectiva crítica, confirmado pela escassez de consciência do povo enganado pelas propagandas e anúncios, exortado a consumir mais e incorrer em grandes dívidas, induzido a eleger políticos que perpetuam o *status quo* e que parece ter perdido a visão do seu próprio interesse (p. 3).

As características da influência do poder corporativo e da ineficiência do Estado, apontadas acima por Suarez-Villa, casam perfeitamente com a pretensão de *Wall Street* em transformar quase todos os aspectos da vida e da natureza com uma dimensão probabilística em uma proposta de aposta, fazendo imergir uma “Cultura de Cassino”, com lucros de papel ocupando o lugar primordial na mente das pessoas, um fenômeno social que reflete o quão profundamente as finanças foram separadas da produção. Isso colabora para que, atualmente, alguns poucos oligopólios financeiros controlem a maioria das transações – direta ou indiretamente –, gerando imensa riqueza e influência política para uma pequena elite associada a eles (p. 4). Nesse contexto, os oligopólios se tornaram tão grandes que põem um “risco sistêmico” sobre a economia do mundo quando algumas de suas apostas dão erradas. Seu tamanho, poder de mercado e ligações ao redor do globo requerem resgates financeiros sem precedentes por parte do Estado nas mais recentes crises, instância flagrante do bem-estar corporativo que provavelmente será repetida em outras crises. A repetição de tal tendência torna o Estado subserviente ao oligopólio financeiro, fazendo com que a vontade política se faça presente somente para seguir medidas “cosméticas”, destinadas principalmente a reproduzir o *status quo*, garantindo que a próxima crise seja pior do que a última, devido ao desligamento entre as finanças e a produção, acompanhado por uma divisão entre reprodução e comoditização, com destaque para a grande importância dos bens intangíveis tanto na produção industrial quanto na produção de serviços, afirma o autor.

Na onda dessa crítica, Suarez-Villa aponta que a hegemonia do poder corporativo oligopolista em nossa sociedade é, fortemente, responsável por outro fenômeno, que, a seu ver, é tipicamente ignorado pelos economistas e *policymakers* convencionais – a estagnação a longo prazo. Ela se caracteriza pelo lento crescimento devido à superacumulação de capital, problema criado pelo excessivo poder e controle oligopolista. Tal controle vai além da tácita fixação dos preços e envolve cercamentos em setores inteiros, estabelecendo barreiras de entrada, adquirindo novos ou potenciais competidores, mesclando oligopólios e grandes companhias, ou impondo padrões que mantêm fora os possíveis concorrentes. Como resultado, os lucros oligopolistas estabelecem recordes históricos e uma vasta quantidade de capital acumulado, aproveitando-se, muitas vezes, da alta liquidez monetária oferecida pelos bancos centrais. Daí, ressalta Suarez-Villa, vem a estagnação que promove subemprego a longo prazo e limita a demanda agregada. Esse problema afeta os consumidores, reduzindo ou limitando o poder de compra da vasta maioria da população, à medida que os preços se tornam cada vez mais sujeitos ao controle oligopolista (p. 5).

Finalizando o capítulo introdutório, o autor destaca a associação dos oligopólios e sua hegemonia ao surgimento de uma pequena, mas rica e politicamente poderosa elite. Ela pode

ser considerada uma nova forma de oligarquia, dado o seu alcance em quase todos os aspectos da sociedade e sua vasta influência sobre a política do Estado. No entanto, ao contrário das oligarquias convencionais, a oligarquia oligopolista é fragmentada, dinâmica e frequentemente exhibe interesses contraditórios dentro de suas fileiras. Ela também tende a não ter raízes, é multifacetada e difícil de definir, no entendimento de Suarez-Villa. No entanto, percebe-se, de longe, que alguns dos elementos mais ricos dentro desse grupo privilegiado derivam sua riqueza dos oligopólios financeiros, enquanto alguns dos mais poderosos têm a origem de sua riqueza nos oligopólios tecnológicos que emergiram nas últimas décadas, enfatiza o escritor.

O capítulo 2, intitulado *Oligopolies*, oferece uma visão geral bem ampla sobre o poder das corporações oligopolistas na sociedade capitalista contemporânea – um fenômeno que, provavelmente, se tornará uma das características mais importantes do século XXI, assegura o autor. Identifica a crise do Estado como um produto do poder esmagador dos interesses corporativos sobre a governança e a sociedade, o que constitui uma *Corporatocracia*, uma vez que coloca a governança pública a serviço dos interesses corporativos e estes acima dos interesses públicos e da sociedade em geral (p. 9). Com vasta documentação, dados estatísticos e riqueza de detalhes, o autor mostra o crescimento do poder oligopolista na educação (desde as redes particulares de educação básica aos cursos superiores nas universidades públicas e privadas), acompanhada pela produção acadêmica; na saúde (incluindo os gastos em pesquisas nas universidades, a produção de medicamentos, a elaboração de diagnósticos e a atuação do setor farmacêutico, bem como a administração de redes hospitalares); no comércio a varejo (incluindo os bancos); na mídia (envolvendo redes de jornais escritos, redes de rádio e TV e internet), acompanhada pelos serviços telefônicos e os sistemas de operação de computadores; no transporte aéreo; na agricultura (incluindo a produção, a distribuição, a venda de alimentos, bem como a fabricação e venda de maquinário utilizado); nos serviços de alimentação institucional (cafeterias, restaurantes, máquinas automáticas de venda de comida, campi universitários, prisões, hospitais e arenas de esportes) e nos setores automobilístico, de produção de aeronaves e da construção naval.

Além disso, na segunda parte deste capítulo, o autor identifica três veículos que contribuem para o imenso poder político das corporações oligopolistas na sociedade capitalista contemporânea. O primeiro diz respeito a uma massiva contribuição corporativa para agendas políticas, em que grandes corporações políticas contribuem com enormes quantias de dinheiro para financiar campanhas políticas (p. 65); o segundo constitui-se de uma política corporativa de lobbies (p. 69), que atuam com influência junto aos políticos quanto à aprovação de regulamentações e impostos, e criam canais de influência também junto às agências governamentais e contribui para o bem-estar corporativo através da quebra de impostos, possibilitando brechas financeiras e a concessão de subsídios às grandes corporações por parte do Estado; o terceiro, nomeado pelo autor de conduta de porta-giratória (p. 75), traduz-se por uma prática que envolve executivos corporativos de alto nível que servem, temporariamente, em agências governamentais que têm poder regulatório sobre suas corporações, seus setores ou nicho de mercado.

Financialism é o título do terceiro capítulo da obra em apreço. Nele, o autor mostra

claramente como o aumento do poder corporativo através da economia contribui para o que chama de disfunção acumulativa fundamental no capitalismo avançado – a superacumulação de capital, ao passo que as grandes corporações tornaram-se pesadamente envolvidas em finanças e a produção tornou-se contida e menos importante. Analisando crises recentes, a partir de 1970, Suarez-Villa aponta como montanhas de dívidas foram feitas e como elas mascararam a acumulação de capital, fazendo com que a formação do capital real – o principal suporte para a produção de bens e serviços – fosse subordinada ao capital especulativo. Afirma que o crescimento, a principal justificativa para a nova ordem liberal, reforçou a tendência de uma oligopolização mais rápida e o surgimento da *corporatocracia*, ao mesmo tempo que artificialmente agregado à demanda e associado à especulação que levou ao aumento de dívidas insustentáveis tornou-se a marca profunda dessa nova era de excessos e altos riscos, sem consideração das consequências.

Resulta daí, na visão do autor, profundas mudanças no capitalismo moderno avançado como a transformação na forma de acumulação do capital que vai na direção da concentração de riquezas nas formas de oligopólios e monopólios, o que significa a formação do capital financeiro (p. 94); e o surgimento e fortalecimento da financialização ou financialismo multifacetado, de natureza abrangente, que engloba as dimensões social, de classe, cultural, ecológica, política, institucional, econômica e organizacional, associado à transformação da governança pública determinada pelos poderes corporativos através de uma democracia representativa de fachada, com megabancos oligopolistas e poderosos especuladores controlando todo o processo “democrático” (p. 95). Abre-se espaço para que a especulação financeira se torne uma ferramenta cultural e política, tentando alinhar os interesses do poder corporativo oligopolista e sua elite com os interesses do público em geral, inclusive com atuação na massiva indução de empregados e trabalhadores para dentro das apostas da economia financialista (p. 96).

O quarto capítulo é dedicado à apresentação do que o autor denominou de *Fundamental Split*. Ela baseia-se na economia real – a economia de produção – e envolve a separação entre reprodução e comoditização, dois processos nitidamente importantes para o capitalismo corporativo. No centro dessa separação a produção de bens intangíveis é socialmente mediatizada, dependendo das relações sociais que são externas ao domínio corporativo, estando, por isso, fora do controle de tal poder (p. 178). A necessidade por mediação social para reproduzir os recursos, portanto, separa reprodução e comoditização em relação ao domínio corporativo contemporâneo, estabelecendo uma grande contradição que afeta o poder oligopolista e sua influência sobre a governança pública, o que contribui para a crise do Estado, uma vez que a alta concentração de recursos, característica chave da oligopolização, é também, em sentido dialético, um resultado da inabilidade corporativa de controlar a reprodução, acredita Suarez-Villa. Bens intangíveis como criatividade e conhecimento são geralmente decisivos em áreas cruciais, como a tecnologia, em que há grande competição das corporações oligopolistas entre si. O fato de não poder controlar a expansão ou reprodução de tais bens coloca o poder corporativo oligopolista em situação de vulnerabilidade (p. 185).

Estagnação (*Stagnation*) é o assunto do quinto capítulo do livro *Corporate power: oligopolies and the crisis of the State*. Definida como um lento ou mínimo crescimento econômico,

ela representa uma forte característica do capitalismo oligopolista. Segundo Suarez-Villa, esse fenômeno traz grandes problemas ao Estado corporativo: gera insegurança econômica, produz baixa mobilidade social, promove a proliferação de dívidas e uma distribuição de riqueza direcionada aos segmentos mais ricos da sociedade. Todo esse cenário leva à necessidade do financialismo (p. 223). No entanto, na análise do autor, a estagnação no capitalismo avançado não aparece como um produto de quebras especulativas ou de ciclos de desacelerações econômicas, mas, sim, constitui uma tendência sistêmica gerada, em grande parte, pela superacumulação de capital (p. 224). Dentre suas características estão a redução das possibilidades de investimento como um fator que contribui para a superacumulação de capital; uma montanha de débitos acumulados que dissimula a grande tendência de baixo crescimento gerada pelo capitalismo oligopolista; o aumento da influência dos oligopólios sobre as esferas políticas e governamentais; o crescimento de exércitos de trabalhadores desempregados; o prejuízo aos sindicatos; as receitas políticas que levam à desregulamentação; as brechas fiscais e impostos corporativos mais baixos (p. 243).

O penúltimo capítulo é dedicado a considerações sobre um novo grupo de privilegiados que detêm a maior influência sobre a governança, um pequeno, mas poderoso elemento que, de fato, manipula a governança pública e a sociedade – a nova oligarquia (*Neo-Oligarchy*) –, que comanda a corporatocracia e sustenta o poder corporativo oligopolista e dele se beneficia. Suarez-Villa identifica as características dessa nova oligarquia: 1) encontra-se associada ao poder oligopolista e à governança corporativa, mas não é de modo algum monolítica, não fala com uma só voz, pois tem influência na mídia e nas arenas políticas (p. 295), atuando fortemente na mudança dos riscos financeiros das corporações para o Estado – e, eventualmente aos contribuintes –, sustentando e aumentando suas riquezas e privilégios, e alinhando interesses de políticos aos oligopolistas (p. 307); 2) está ligada ao financialismo, alinhando interesses públicos com as finanças oligopolistas, ao tempo que se separa da burguesia e dos modelos anteriores de oligarquia, pois é a dona do capital financeiro (p. 310); 3) não possui raiz estabelecida, pois, como uma nova classe econômica, ela tem alcance e objetivos móveis e globais, não se identificando com nenhum lugar em particular, dota-se de mobilidade e flexibilidade oportunistas; e 4) mantém influência penetrante no sistema político e nas principais funções de governança em que o poder corporativo oligopolista e a corporatocracia são a plataforma e os meios que apoiam sua influência política (p. 372).

No capítulo conclusivo, intitulado *Governance Derailed*, o autor retoma a linha mestra das discussões do livro: a ideia de que o Estado corporativo e o aparato oligopolista que o apoia negam a governança justa, sustentando a visão de que uma sociedade regulada pelos oligopólios corporativos e as elites privilegiadas são o coração da crise do Estado tanto nos Estados Unidos quanto em outras sociedades capitalistas avançadas (p. 339). Destaca a subserviência da governança pública ao poder oligopolista, que envolve um descarrilhamento, uma saída dos trilhos, da governança pública sem precedentes. Enfatiza três alinhamentos de interesses discutidos no livro que contribuem para isso: 1) alinhamento dos interesses dos políticos e funcionários do governo com os interesses do poder corporativo oligopolista (p. 340); 2) o

alinhamento dos interesses do público com os interesses do poder corporativo oligopolista através do financialismo, que se constitui em um meio dos oligopólios – e suas elites – impor seu controle sobre a governança e a sociedade, contrariando o princípio de que a função do Estado como garantidor último do bem-estar social tem prioridade sobre a missão como credor de recursos últimos e depositário de oligopólios (p. 341); 3) e o alinhamento dos interesses do sistema judicial com os interesses do poder corporativo oligopolista que danifica a integridade do Estado, incluindo a equidade e contribuindo para a falta de confiança na governança pública associada à corporatocracia e à crise do próprio Estado e viola, fundamentalmente, o imperativo da justiça social. Este último alinhamento, alerta Suarez-Villa, pode trazer consequências sociais nas seguintes formas: classes sociais menos favorecidas tendenciosas a crimes e ao encarceramento; reincidência muito alta de tais crimes; falta de reabilitação dos reincidentes, favorecimento de executivos corporativos em processos e sentenças judiciais e institucionalização da “personalidade” corporativa no sistema legal (p. 341). O autor conclui que tais alinhamentos são sustentados por três fenômenos redistributivos: 1) a transferência massiva e a longo prazo dos riscos financeiros das corporações oligopolistas ao Estado, que danifica a capacidade fiscal deste e a sua obrigação de assegurar o bem-estar da sociedade (p. 343); 2) a redistribuição de riqueza a longo prazo da grande maioria do povo para o poder corporativo oligopolista e sua elite privilegiada (p. 344); 3) e o surgimento de uma nova oligarquia das elites associado ao poder oligopolista e à natureza injusta e regressiva da corporatocracia, à medida que a riqueza e o poder tonam-se fortemente concentrados (p. 345).

Em seguida, Suarez-Villa desenvolve algumas sugestões que acredita sejam úteis para diminuir o problema do poder oligopolista e da corporatocracia na sociedade capitalista contemporânea. Para ele, apenas uma reconfiguração do Estado que o possibilite voltar a servir ao bem-estar social pode redirecionar os efeitos do fenômeno redistributivo. Para tanto, é preciso acabar, urgentemente, com as transferências de riscos financeiros ao Estado, em conjunto com a dissolução dos oligopólios corporativos. Os esforços, nesse sentido, devem ser multifacetados, envolvendo mudanças nas garantias de débito que dão suporte ao poder corporativo, o sistema de impostos e o bem-estar corporativo em todas as formas e aparências. Isso inclui interferências no campo da saúde, e todo o aparato do setor corporativo que visa lucros neste campo; na educação, em todos os seus níveis, devendo dar vida a um movimento em direção à governança justa visando recuperar o aspecto de recurso e lugar de aprendizagem em detrimento da busca de lucros nesta área; na governança pública, no sentido de torná-la justa para direcionar o emprego, garantir os direitos dos empregados e melhorar os padrões de vida da vasta maioria, o que deve culminar na diminuição da desigualdade e restabelecer o nível de justiça social (p. 346).

Para tanto, o autor finaliza o texto *Corporate power: oligopolies and the crisis of the State* afirmando que pelo menos três grandes problemas estruturais intrínsecos à natureza do capitalismo avançado devem ser enfrentados: o desligamento entre finanças e produção, o desligamento entre reprodução e comoditização no oferecimento de serviços e a superacumulação oligopolista de capital (p. 348). Para Suarez-Villa, somente com a dissolução dos oligopólios – e

seu controle sobre os preços e os rendimentos – juntamente com as barreiras de entrada que eles criaram, talvez se possa encontrar uma chance de resolver o problema da superacumulação (p. 349).

Em suma, o que Luís Suarez-Villa propõe, nesta obra, é uma visão crítica sobre o que considera ser alguns dos fenômenos sociais mais perturbadores do nosso tempo. Em suas próprias palavras:

Em nenhum momento anterior na História, o poder corporativo, o poder oligopolista - em particular fora tão intrusivo ou influente quanto hoje. Nunca antes nossa governança fora tão subserviente ao poder oligopolista quanto agora. O fato de que tão poucos parecem estar cientes do que foi exposto aqui faz com que seja mais urgente mobilizar a atenção do público sobre a necessidade de mudanças (p. 350, tradução nossa)².

O autor, além de mostrar os efeitos do poder corporativo oligopolista sobre a vida social capitalista avançada, mostra-se preocupado com a falta de consciência pública em relação às consequências de tal fenômeno. Exorta o leitor à formação dessa consciência que deve, necessariamente, começar com uma compreensão aprofundada dos fenômenos envolvidos, das disfunções e das patologias sociais que elas criaram e do seu caráter sistêmico, que pode se aprofundar e representar uma maior ameaça à medida que o século XXI avança. Ao lançar essa advertência, Suarez-Villa tem em vista a ameaça que esses fenômenos já colocam em torno de nós, não só na alienação social que experimentamos em nossas vidas diárias, mas também em seus efeitos sobre a natureza, nossa saúde, nossas atitudes para com a sociedade e a maneira como percebemos a governança pública. Por isso, acredita que soluções sistêmicas, em vez de isoladas e fragmentadas, parecem necessárias para superar e reverter tais efeitos.

Enfim, este é um livro que procura nos encorajar a vermos nossa realidade capitalista criticamente e imaginarmos a construção de uma trajetória em que uma maior justiça na governança pública possa se fazer presente. Sua leitura pode contribuir grandiosamente para a formação crítica de filósofos, economistas, estudantes de ciências sociais e cientistas políticos, bem como para as análises de todos aqueles que se dispuserem a desenvolver uma visão crítica a respeito do poder corporativo, sua relação com os oligopólios e a crise do Estado no capitalismo avançado.

² *At no prior time in History has corporate power – oligopolistic power – in particular – been as intrusive or influential as it is today. Never before has our governance been as subservient to oligopolistic power as it is now. The fact that so few seem to be aware of what has been exposed here makes it all the more urgent to mobilize the public's attention on the need for change.*



Dossiê: Relações Internacionais

1. Apresentação

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas
Raimundo Batista dos Santos Junior

2. (Desvendando) a dinâmica do ajuste inferencial nas Relações Internacionais (2000-2017)

Flávio da Cunha Rezende

3. Vantagens e desafios do QCA para as Relações Internacionais

Cinthia Regina Campos

4. Política externa e partidos políticos no Equador em três tempos: redemocratização, crise e realinhamento

André Luiz Coelho
Vinicius Santos

5. Tráfico internacional de mulheres na fronteira Brasil-Paraguai: uma análise de caso

Amanda Gabrielli da Silva Coutinho
Márcio Augusto Scherma

6. O Atlântico que nos une e nos separa: cinco décadas de relações luso-afro-brasileiras (1960-2010) – um breve balanço

Adriano de Freixo

7. Insatisfação com a democracia na América Latina, 2001-2015

Rodrigo Lins

8. De mal a pior: como a reação internacional à crise Centroafricana aprofundou-a

Pedro Henrique L. do Nascimento

9. A resposta brasileira à crise humanitária haitiana: o que pensam o governo e os jornais

Leandro Almeida Lima

Resenhas

NALINI, José Renato (Org.). Magistratura e Ética: perspectivas. São Paulo: Contexto, 2013. 157 p.
Juliane Sant'Ana Bento

SUAREZ-VILLA, Luis. Corporate power: oligopolies and the crisis of the State . Albany: State University of New York Press, 2015.
Cícero Rodrigues dos Santos

APOIO:

