

ESTADO E INSTITUIÇÕES

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DO MULTILATERALISMO E
PERSPECTIVAS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL

REALIZAÇÃO



GPEIA
Grupo de Pesquisa
Estado, Instituições e
Análise Econômica do Direito



SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE
ESTADO E INSTITUIÇÕES

APOIO E PARCEIROS INSTITUCIONAIS





Gabriel Rached | Organizador

ESTADO E INSTITUIÇÕES

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DO MULTILATERALISMO E
PERSPECTIVAS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL



São Paulo, 2022

ORGANIZAÇÃO

Gabriel Rached

COORDENAÇÃO GERAL

Gabriel Rached (UFF)

Rafaela Mello (BRICS Policy Center)

COORDENAÇÃO ACADÊMICA

André Lanza (Doutor - USP)

Carolina Cavalcante (UFRJ)

Fabiana de Oliveira (UNIP)

Gabriel Rached (UFF)

Giulia Parola (UNIRIO)

Rafaela Mello (BRICS Policy Center)

Rodrigo Tavares (UFRRJ)

Vinicius Chaves (UFF)

COORDENAÇÃO EXECUTIVA E EDITORAÇÃO

Grupo de Pesquisa sobre Estado e Instituições (GPEIA/UFF)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E792 Estado e instituições: desafios contemporâneos do multilateralismo e perspectivas no âmbito da governança global. Gabriel Rached – organizador. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022. 344p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5939-376-3 (brochura)

978-65-5939-377-0 (eBook)

1. Ciência Política. 2. Estado. 3. Globalização. 4. Governança global. 5. Estado. 6. Instituição. I. Rached, Gabriel. II. Título.

CDU: 320

CDD: 320

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.770

APOIO

*Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sociologia e Direito da
Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF)*

REGISTRO E CATALOGAÇÃO:

É de inteira responsabilidade dos autores o conteúdo aqui apresentado.

Reprodução dos textos autorizada mediante citação da fonte.

*Aos membros do Grupo de Pesquisa,
que têm sido fonte de inspiração e estímulo
ao longo da caminhada.*



AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer sinceramente a todos os que acreditaram neste projeto. À Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF), bem como ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (PPGCAM/UFSCar) agradeço todo o apoio e suporte. A todos os coordenadores dos Grupos de Trabalho: André Lanza, Carolina Cavalcante, Fabiana de Oliveira, Giulia Parola, Rafaela Mello, Rodrigo Tavares e Vinicius Chaves, meus sinceros agradecimentos pelo empenho dedicado ao evento e ao excelente trabalho realizado.

Aos palestrantes que participaram do “II Seminário Internacional sobre Estado e Instituições”, que disponibilizaram seu conhecimento e dedicação em sua participação nos Painéis, agradeço a colaboração e solicitude ao abordar o debate em perspectiva multidisciplinar - tão relevante e necessária para o enfrentamento dos desafios que se apresentam na conjuntura atual. Nesse sentido, partilho meu profundo apreço por: Alfredo Saad, Candice Vianna, Fabiana de Oliveira, Inês Cosme, José R. Peneluppi, Nuno Rodrigues, Pricila Maziero e Sérgio Veloso.

Ao Prof. Oliver Stuenkel, que propôs para a Conferência Inaugural a temática “O Mundo Pós-Occidental”, externo meu agradecimento especial por aceitar nosso convite e trazer consigo este tema emblemático, com as reflexões apropriadas para a abertura do Evento.

À Comissão Executiva, minha mais sincera admiração pelo empenho, garra e dedicação com a qual cumpriram com todas suas funções. Não sei como poderia ser grato o suficiente para fazer jus à disposição dedicada pela equipe nas madrugadas, revisando todos os detalhes e pensando em cada procedimento com o acabamento necessário para realizarmos uma boa edição inaugural do Evento.

8 • *Estado e Instituições*

Deixo registrado meu orgulho em relação a cada um de vocês: Alejandro Louro Ferreira, Amanda Cristina da Silva, Larissa Louback Garcia, Lucas Thomaz Pessoa, Mariana Santos Alves de Lima, Nathan Oliveira, Vanessa Chaves de Siqueira, Ygor Alonso Alvares de Araujo e Yuri Amaral. Cada qual com seu talento e contribuição representou uma peça fundamental dentro do encadeamento de produção e realização desta empreitada.

Por fim, um agradecimento à Pimenta Cultural, editora parceira do Grupo de Pesquisa e do Seminário, e a todos que, de forma direta ou indireta, colaboraram e torceram para a realização bem sucedida deste livro.

Gabriel Rached

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,
mas pensar o que ninguém ainda pensou
sobre aquilo que todo mundo vê.”
Arthur Schopenhauer (1788-1860)



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	15
-------------------	----

ACKNOWLEDGEMENTS.....	19
-----------------------	----

INTRODUÇÃO

COVID-19 NO MUNDO E NO BRASIL: POLÍTICAS ECONÔMICAS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA.....	23
---	----

Pedro Garrido da Costa Lima

SEÇÃO 1 – DESAFIOS DO MULTILATERALISMO E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

FROM HEGEMONIC GLOBAL GOVERNANCE TO PLURALIST MULTILATERALISM: A DISCUSSION ON SYSTEMIC-CHANGE DYNAMICS.....	42
--	----

Giovanni Barbieri

ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA GLOBAL E PERSPECTIVAS PARA O MULTILATERALISMO NAS PRÓXIMAS DÉCADAS: O PAPEL DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA.....	61
---	----

Leila Bijos; Gilberto de Almeida Lima Filho

A DIMENSÃO MULTILATERAL NAS POLÍTICAS EXTERNAS DE BRASIL, CHINA E ÍNDIA: POSSIBILIDADES EPISTEMOLÓGICAS.....	77
--	----

Betina Thomaz Sauter; João Henrique Salles Jung; Carlos Renato Ungaretti

O SUL GLOBAL E A QUESTÃO DA DESIGUALDADE: OS DESAFIOS DOS PAÍSES BRICS E O CONTEXTO DA PANDEMIA.....	96
--	----

Rafaela Mello Rodrigues de Sá; Gabriel Rached

SEÇÃO 2 - POLÍTICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE ENFRENTAMENTO DA CRISE EM PERSPECTIVA COMPARADA

REACTING TO GLOBAL PROCESSES: THE LOCALISATION OF GLOBALISATION IN THE DEUTSCHE TAFEL DURING THE REFUGEE CRISIS.....118

Vinícius Silva Santana

POLÍTICAS SOCIAIS NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES.....132

Críscila Cristina Ramos

FLUXOS E REFLUXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA EM PAÍSES DO CONE SUL DA AMÉRICA LATINA.....151

Caio Luis Chiariello; Sergio Azevedo Fonseca; Leandro Pereira Morais

PLATAFORMAS DIGITAIS E PANDEMIA NO BRASIL: O DEBATE ACERCA DA GARANTIA DE DIREITOS NO CONTEXTO DAS NOVAS MODALIDADES LABORAIS.....171

Larissa Louback Garcia; Gabriel Rached

SEÇÃO 3 - ALTERNATIVAS PARA O MEIO AMBIENTE E A PLATAFORMA DA SUSTENTABILIDADE

THE RELEVANCE OF PUBLIC FOOD PROCUREMENT IN THE TRANSITION TO SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS.....191

Chiara Falvo

METODOLOGIAS PARA AGENDAS 21 LOCAIS: USO DE METODOLOGIAS PARA PROMOÇÃO E GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM A21L.....210

Heitor Menezes Gomes; Marcel Britto; Celso Maran de Oliveira

GOVERNANÇA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA AZUL: A POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR E O PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO À LUZ DA AGENDA 2030.....	224
--	------------

Mágnia S. de Lima Costa; Samira Scoton; Giulia Parola

POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA: O PROGRAMA AUXÍLIO CATADOR DO ESTADO DO CEARÁ E SUAS INTERSEÇÕES COM OS ODS DAS NAÇÕES UNIDAS.....	245
---	------------

Dieric Guimarães Cavalcante; Gabriel Rached

SEÇÃO 4 – ESTADO, INSTITUIÇÕES E GOVERNANÇA

ROLE OF THE STATE AND ITS INSTITUTIONS IN THE FIGHT AGAINST RELIGIOUS EXTREMISM: A CASE OF SWAT IN PAKISTAN.....	268
---	------------

Naumana Kiran

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM RISCO: A ASCENSÃO DO DISCURSO AUTORITÁRIO NO BRASIL.....	284
--	------------

Mariana López Matias; Marina Andrade Cartaxo; Roberto Sergio Lopes Miranda Filho

AS ELITES E A PANDEMIA DE COVID-19: A REORGANIZAÇÃO DOS INTERESSES COMERCIAIS E POLÍTICOS.....	303
---	------------

Luciléia Aparecida Colombo; Nathália Gonçalves Zapparoli

BLOCKCHAIN NO CONTEXTO DO PROCESSO JUDICIAL: O DEBATE ACERCA DA SEGURANÇA E GOVERNANÇA.....	323
--	------------

Rachel Bruno

EPÍLOGO.....	337
---------------------	------------

ÍNDICE REMISSIVO.....	340
------------------------------	------------



APRESENTAÇÃO

Os Organizadores do Evento “Seminário Internacional sobre Estado e Instituições” têm a satisfação de dar as boas-vindas a todos e apresentar a sua segunda edição intitulada: “Desafios Contemporâneos e o Futuro do Multilateralismo: Cenários e Perspectivas no Âmbito da Governança Global”.

A organização deste Evento, que resulta no presente livro, remete a 2012, ocasião em que o Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA/UFF) foi criado. Ao longo dos anos, as parcerias desenvolvidas pelo Grupo resultaram em muitos frutos.

O aprendizado e interação acadêmica ao longo desses anos, em colaboração com os parceiros institucionais no campo da pesquisa multidisciplinar, foi fundamental para chegar ao momento em que estamos, com o acúmulo de experiências que nos permitem dar um passo adiante.

Em 2020, o GPEIA entrou em uma nova fase, representando o momento apropriado para, diante das adversidades e vicissitudes, criarmos um espaço de debate, de forma crítica e propositiva, em relação aos desafios no âmbito das Políticas Públicas e de *policy-making* para o enfrentamento do cenário da crise que assolou a comunidade global como um todo.

A colaboração científica e as parcerias acadêmicas foram fundamentais para a organização do I Seminário Internacional sobre Estado e Instituições – “Diálogos Institucionais e Políticas de Enfrentamento da Crise” em setembro de 2020. O Evento alcançou seus objetivos, contando com a participação de aproximadamente 900 pessoas e mais de 80 pesquisas apresentadas.

Além disso, como resultado do Evento, foram lançados quatro *ebooks*, com mais de 65 artigos, divididos por área temática, contemplando formas de enfrentamento e soluções criativas para os desafios apresentados. Por último, foi organizada a publicação do livro impresso “Estados e Instituições: Diálogos Institucionais e Políticas para o Enfrentamento da Crise” composto por capítulos inéditos em conjunto com a seleção de artigos revisitados das principais contribuições que fizeram parte do Evento.

Em 2021, o fato de ainda estarmos passando por uma conjuntura complexa e repleta de particularidades - tanto em âmbito nacional quanto internacional - nos provocou a assumir essa empreitada, com o intuito de abrirmos espaço para reflexões pertinentes em quatro frentes principais a serem abordadas pelos Grupos de Trabalho (GTs) de forma interdisciplinar: Desafios do Multilateralismo em Âmbito Global e o Papel das Instituições Internacionais (GT1); Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da Crise em Perspectiva Comparada (GT2); Alternativas para o Meio Ambiente e a Plataforma da Sustentabilidade (GT3) e Estado, Instituições e Governança (GT4).

Nesse sentido, o presente livro foi organizado em forma de coletânea, contendo uma versão revisitada dos artigos originais que se destacaram ao longo do Seminário - em conjunto com artigos inéditos sobre o tema. Como resultado, esta obra é composta por uma apresentação do debate (por meio do artigo que constitui a introdução), seguida de quatro seções que trazem consigo as principais discussões que foram desenvolvidas em cada GT.

A Seção 1 intitulada “Desafios do Multilateralismo em Âmbito Global e o Papel das Instituições Internacionais” se propõe a debater os desafios globais voltados à reorganização e recuperação com vistas a um cenário pós-pandemia, assim como discutir as ações multilaterais direcionadas a novas dinâmicas que venham acompanhadas de soluções criativas para o reordenamento em âmbito global. A relevância da cooperação internacional em escopo global, bem como a forma pela qual esse processo vem sendo conduzido, representa ponto fundamental dentro do debate necessário para a superação deste contexto crítico em função de sua complexidade.

A Seção 2 intitulada “Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da Crise em Perspectiva Comparada” abre o espaço para o debate sobre o papel do Estado e das Instituições na gestão da pandemia, bem como das políticas nacionais e internacionais de seu enfrentamento e recuperação, buscando destacar a relevância da multidisciplinaridade que a envolve - em termos de combinação e complementaridade de diversos campos do conhecimento. Para tanto, a busca por saídas propositivas para essa conjuntura - incorporando abordagens tanto do caso brasileiro, como também das realidades internacionais, se torna fundamental na concretização destes objetivos.

A Seção 3 intitulada “Alternativas para o Meio Ambiente e a Plataforma da Sustentabilidade” possui como objetivo examinar, criticamente, o alcance e o impacto dos mecanismos de gestão ambiental e de promoção da sustentabilidade para efetivação de direitos fundamentais, em níveis individual, comunitário e da sociedade - bem como trazer à reflexão elementos relacionados ao conceito de democracia ambiental.

Por sua vez, a Seção 4 intitulada “Estado, Instituições e Governança” busca estabelecer o debate trazendo reflexões sobre as mudanças institucionais em curso e a forma como os Estados Nacionais vêm buscando mecanismos internos - bem como respaldos no âmbito da governança global - voltados à superação dos desdobramentos da crise vigente nos campos econômico, político e social. Para tanto, busca-se analisar o papel das instituições, enquanto sistemas de regras sociais, na organização e na articulação de políticas públicas e de governança no cenário contemporâneo.

Nessa direção, no Epílogo, serão apresentadas breves considerações buscando tecer perspectivas sobre a temática debatida ao longo do livro, apresentando caminhos ao invés de conclusões definitivas, buscando trazer possibilidades de novas agendas de pesquisa nessa arena.

Por fim, agradecemos, imensamente a cada um dos autores e desejamos a todos uma boa leitura.

Rio de Janeiro, 02 de fevereiro de 2022.

Gabriel Rached



ACKNOWLEDGEMENTS

The Organizers of the Seminar “International Seminar on the State and Institutions” are pleased to welcome everyone and to present their second edition of this Conference, entitled: “Contemporary Challenges and the Future of Multilateralism: Scenarios and Perspectives on Global Governance”

When we mention this Event’s organization, whose work resulted in the present book, we’re referring to the year of 2012, when the Research Group “State, Institutions, and Economic Analysis of Law” (GPEIA/UFF) began its activities.

The learning experience and multidisciplinary interaction over the years, in academic collaboration with partners, has been fundamental for reaching this moment with the accumulated background that allows us to take a step ahead.

In 2020, GPEIA entered a new phase, representing the appropriate moment for, considering so many obstacles and uncertainties, creating a space for debate, critically and purposefully, concerning challenges in the scope of Public Policies and policy-making to face the crisis scenario that reached the global community as a whole.

The scientific collaborations and the academic partnerships were fundamental for the organization of the “I International Seminar on the States and Institutions – Institutional Dialogues and Policies for Pandemic Times” in September 2020. The Event counted with the participation of over 900 people and more than 80 academic paper proposals.

In addition, as a result of the Event, four e-books were released, with more than 65 papers, divided by thematic area, presenting creative solutions and ways of facing the ongoing challenges. Finally, the publication of the printed book “States and Institutions: Institutional Dialogues and Policies for Facing the Crisis” was organized. The book is composed of unpublished chapters

together with a selection of revisited articles from the main contributions that were part of the Event.

In 2021, based on the assumption that we are still going through a complex conjuncture and full of particularities - both at the national and international level -, this evidence led us to undertake this task, in order to open space for pertinent reflections on four main fronts to be addressed by the Working Groups (WGs) in an interdisciplinary way: The Challenges of Multilateralism at the Global Level and the Role of International Institutions (WG 1); National and International Policies for Crisis Management in Comparative Perspective (WG 2); Alternatives for the Environment and the Sustainability Platform (WG 3); and, The State, Institutions, and Governance (WG 4).

In this sense, the present book was organized in the form of a collection, containing a revisited version of the original papers that stood out during the Seminar - combined with unpublished papers on the topic. As a result, this work comprises two parts: a presentation of the debate (through the paper that constitutes the introduction), and four sections in which the book is divided, containing the highlights of the main discussions developed in each WG.

Section 1, entitled “The Challenges of Multilateralism at the Global Level and the Role of International Institutions” proposes to debate the global challenges related to the reorganization and recovery towards a post-pandemic scenario, as well as to discuss multilateral actions aimed at new dynamics that are accompanied by creative solutions for reorganization at the global level. The relevance of international cooperation and how this process has been conducted represents a fundamental point within the necessary debate to overcome this critical context, taking into account its complexity.

Section 2, entitled “National and International Policies for Crisis Management in Comparative Perspective” opens the space for the debate on the role of the State and the Institutions in the management of the pandemic, as well as national and international policies to face the crisis and its recuperation, attempting to highlight the relevance of the multidisciplinary that is involved in this dialogue - in terms of combination and complementarity of different fields of knowledge. In this direction, searching

for new opportunities and innovative solutions for this scenario - incorporating approaches related to the Brazilian context, as well as international experiences, becomes fundamental to achieve these goals.

Section 3, entitled “Alternatives for the Environment and the Sustainability Platform,” aims to examine the scope and impact of the mechanisms for environmental protection and the promotion of sustainability to accomplish fundamental rights at the individual, communitarian, and social levels - that allows to discuss elements concerning the concept of environmental democracy.

Consecutively, Section 4 entitled “The State, Institutions, and Governance” brings the discussion of the ongoing institutional changes and the way that the Nation-States have been seeking internal mechanisms - as well as support in the context of global governance - aimed to overcome the crisis at the economic, political and social level. Furthermore, this debate addresses the role of institutions within the organization of public policies and its implications in terms of governance - both at the local and global scope - in the current context.

Finally, brief considerations will be presented in the Epilogue, seeking to articulate perspectives concerning the thematic discussed throughout the book, introducing paths instead of establishing definite remarks, bringing into light possibilities for new research agendas in this arena.

Last but not least, a final thanks to everyone who, directly or indirectly, contributed to the realization of this book. We thank each one of the authors and wish everyone a pleasant reading.

Rio de Janeiro, February 02nd, 2022.

Gabriel Rached



INTRODUÇÃO

COVID-19 NO MUNDO E NO BRASIL: POLÍTICAS ECONÔMICAS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

Pedro Garrido da Costa Lima¹

RESUMO

O presente capítulo discute aspectos multilaterais, planos de retomada e políticas industriais na crise atual, considerando a economia global e o Brasil. Examinam-se as dificuldades atuais na coordenação internacional e no multilateralismo, os planos de enfrentamento à pandemia e de retomada econômica e, nesse quadro, as políticas industriais nos principais países desenvolvidos e em alguns países em desenvolvimento, bem como a posição brasileira nesse contexto. Utiliza-se como base a pesquisa de documentos governamentais e de organismos internacionais, medidas legislativas e a literatura acadêmica sobre o assunto. Conclui-se que as respostas à crise foram mais nacionais, com planejamento da retomada, estímulos e uso de políticas industriais, ao passo que o Brasil está deslocado dessas tendências.

Palavras-chave: multilateralismo; pandemia de Covid-19; desenvolvimento econômico; políticas industriais; economia brasileira.

¹ Economista (UFRJ), Mestre em Economia (UFF), Doutor em Economia (UnB) e Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. E-mail: pedrogarrido@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7144234604915336>.

ABSTRACT

This chapter discusses multilateral aspects, recovery plans and industrial policies in the current crisis, considering the global economy and Brazil. It examines the current difficulties in international coordination and multilateralism, pandemic response and economic recovery plans and, in this context, industrial policies in the main developed countries and in some developing countries, as well as the Brazilian position in this context. It is used as a basis the research of governmental and international organizations' documents, legislative measures and the academic literature on the subject. It is concluded that there were more national responses to the crisis, encompassing planning for recovery, stimuli and the use of industrial policies, while Brazil is out of step with these trends.

Keywords: multilateralism; Covid-19 pandemic; economic development; industrial policies; Brazilian economy.

INTRODUÇÃO

As respostas à crise decorrente da pandemia Covid-19 foram marcadas por políticas nacionais extraordinárias em um cenário de grande incerteza. Apesar das dificuldades globais, diversos elementos apontam para a ocorrência de falhas na coordenação no plano internacional e nas soluções multilaterais durante a pandemia e no planejamento da retomada posterior.

Existem diversos exemplos de programas e pacotes nacionais de enfrentamento à Covid-19 que sugerem uma retomada em bases diferentes da trajetória anterior e pretendem realizar alterações na estrutura produtiva e tecnológica e no impacto ambiental. O papel das políticas industriais nessas mudanças na estrutura produtiva foi importante em vários planos de recuperação econômica editados no contexto da pandemia de Covid-19 e deve ser proeminente no mundo pós-pandêmico.

Examinam-se as falhas na coordenação e no multilateralismo atuais, os programas de enfrentamento à pandemia e de retomada econômica e, nesse quadro, as políticas industriais nos principais países desenvolvidos e em

alguns países em desenvolvimento, bem como a falta de políticas nesse sentido no Brasil. Utiliza-se como base a pesquisa de documentos governamentais e de organismos internacionais, medidas legislativas e a literatura acadêmica atual sobre o assunto.

As políticas industriais recentes estão intimamente associadas às políticas de tecnologia, inovação, meio ambiente e comércio exterior e têm impactos nas cadeias de abastecimento globais, nas políticas de desenvolvimento e na desigualdade na economia mundial. Essa análise ajudará a compreender a posição brasileira, que está deslocada de algumas tendências observadas nas principais economias.

O presente capítulo é apresentado em mais três seções e considerações finais. Na seção 1, são discutidas dificuldades na coordenação internacional e no multilateralismo em resposta à pandemia. Na seção 2, examinam-se planos de retomada e políticas industriais. Na seção 3, analisa-se o caso brasileiro com respeito a esse contexto. Por fim, são feitas considerações finais.

1. DIFICULDADES NA COORDENAÇÃO INTERNACIONAL E NO MULTILATERALISMO EM RESPOSTA À PANDEMIA

Ainda que diversos líderes e organismos internacionais tenham afirmado que era hora de fazer tudo o que fosse necessário para conter a crise associada à pandemia de Covid-19, resgatando inclusive a necessidade de investimentos governamentais e ações coletivas, a falta de coordenação e de soluções multilaterais esteve presente nas respostas à crise decorrente da pandemia e nas políticas criadas para a recuperação dos países.

Podem ser notadas dificuldades em várias dimensões na resposta mundial e nas políticas recentes de retomada econômica. Em meio a contexto de baixo crescimento, de aumento das desigualdades no mundo e de riscos climáticos, destacam-se problemas na preparação anterior com respeito à saúde e à resposta em produtos médicos e vacinas, bem como as falhas no sistema multilateral de saúde, de comércio internacional e monetário e financeiro e nas iniciativas na tributação internacional e nas ações climáticas.

No âmbito da saúde pública global, a falta de preparação mundial para lidar com a pandemia está relacionada com as condições de articulação global e as disparidades econômicas e sociais. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), acumulam-se 261 milhões de casos confirmados e 5,2 milhões de mortes registradas até 30/11/2021, enquanto foram aplicadas 7,7 bilhões de doses de vacinas contra a doença até 29/11/2021.

Segundo o Global Preparedness Monitoring Board (GPMB, 2021), houve falha coletiva de preparação e de ação rápida e científica no primeiro ano de pandemia², ao passo que o segundo ano de pandemia foi marcado por profundas desigualdades e por falha em atuar em um mundo interligado. Para o GPMB, há necessidade de aumentar a governança global, de criar um acordo internacional sobre preparação e resposta a emergências sanitárias, de elevar o acesso a bens comuns e de estabelecer um mecanismo coletivo de financiamento sustentável, com previsibilidade, flexibilidade e escala³. Nesse contexto, encontram-se disparidades nas vacinas e a falta, por parte dos países ricos, de transferência de tecnologia, de apoio à produção local de vacinas e de flexibilização na proteção intelectual.

O desenvolvimento e a aplicação de vacinas estiveram associados a essa disparidade internacional. Ainda que tenha despachado mais de 563 milhões de doses para 144 participantes até 29/11/2021, o mecanismo de compras e distribuição vacinas Covax Facility (COVID-19 Vaccine Global Access Facility), liderado pela OMS e outras instituições⁴ para garantir acesso justo e equitativo a esses imunizantes, teve impacto ainda reduzido, em comparação com o total de doses aplicadas.

A aplicação de vacinas está fortemente concentrada em países ricos e em alguns em desenvolvimento que financiaram a pesquisa e a produção e

2 Faltou preparação em diversos níveis, ainda que existissem estudos e conhecimento acumulado sobre a disseminação de doenças contagiosas de graves proporções e alertas sobre a ameaça real de uma pandemia que se alastraria rapidamente devido a um patógeno respiratório, segundo o GPMB (2019). Além disso, destacam-se as falhas de coordenação não apenas entre países, mas também dentro dos territórios nacionais (GPMB, 2020).

3 De acordo com o GPMB, o financiamento internacional da preparação à emergência de saúde é em sua maioria calcado em assistência ao desenvolvimento em bases ad hoc, bilaterais ou multilaterais, ao invés de constituir abordagem de compartilhamento de responsabilidades e de criação de bens comuns globais. Ademais, mecanismos como o Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A), no âmbito da OMS, mostraram limitações e falta de flexibilidade no campo da preparação para emergências.

4 Junto com a Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) e a Global Alliance (Gavi).

garantiram contratos antecipados de fornecimento, ao passo que os países mais pobres estão distantes da meta mínima de vacinação completa de 10% da população mundial prevista para setembro de 2021 pela OMS. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) revelam que, até 23/11/2021, enquanto 63,8% das pessoas em países de alta renda haviam recebido pelo menos uma dose de vacina, apenas 7,4% da população em países de baixa renda tinha conseguido pelo menos uma dose. Ademais, estima a entidade que o esforço para vacinar 70% da população requer gastos adicionais em saúde de 0,8% para países ricos e de 56,6% para países pobres.

O sistema multilateral de comércio não contribuiu para melhorar o enfrentamento da pandemia. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), a proposta de waiver para a propriedade intelectual relativa a vacinas, tratamentos e diagnósticos vinculados à Covid-19, apresentada pela África do Sul e pela Índia em outubro de 2020, foi obstaculizada inicialmente pelos países ricos e por países como o Brasil⁵. Ainda que tenha havido mudança de posicionamento dos EUA e da União Europeia (UE), que passaram a apoiar a medida em 2021, falta acordo para sua aplicação, que é obstada igualmente por interesses corporativos.

Nessa proposta, seriam flexibilizadas regras de proteção à propriedade industrial previstas no Acordo TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio), que possibilitariam, por exemplo, economia no pagamento de royalties e licenças e facilitariam a produção local de produtos médicos para o enfrentamento da Covid-19.

Algumas restrições ao comércio foram verificadas, especialmente não tarifárias. Lee e Prabhakar (2021) encontraram diversas medidas não tarifárias aplicadas durante a pandemia, como restrições à exportação de equipamentos médicos e de proteção individual na área de saúde, bem como de produtos agrícolas, além de medidas de proteção de empregos e indústrias⁶.

Para além das vacinas e produtos médicos, os problemas do sistema multilateral de comércio são antigos. Chang (2020) argumenta que os países ricos já vinham minando o multilateralismo comercial e a OMC, buscando

5 A postura brasileira, de alinhamento aos EUA naquele momento, contrasta com posições históricas em favor de licenciamentos compulsórios a exemplo daqueles destinados a medicamentos genéricos.

6 Do lado das importações, houve diversas iniciativas de facilitação da entrada de produtos médicos.

acordos bilaterais ou regionais mais favoráveis, especialmente voltados para a liberalização também em outros temas, como propriedade intelectual e investimentos.

A continuidade da política dos EUA de bloquear nomeação de membros do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC também paralisa a resolução definitiva de disputas comerciais. Entre esses contenciosos está justamente a série de medidas da guerra comercial e tecnológica dos EUA com a China, voltadas para prevenir o desenvolvimento de produtos de mais alta tecnologia e o acesso a ativos e tecnologias por parte do país asiático, sob a alegação, entre outras, de que Beijing teria desfrutado de décadas de transferência forçada de tecnologia de empresas americanas.

No sistema monetário e financeiro multilateral, encontram-se pequenos avanços em termos de financiamento, em meio à continuidade de condicionantes nos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI), que devem implicar nova onda de austeridade pelo mundo, especialmente nas economias em desenvolvimento (MUNEVAR, 2020). O FMI, ainda que tenha anunciado mecanismos de emergência sem condicionalidades, tinha fornecido assistência financeira de US\$ 117,5 bilhões para 87 países até 27/10/2021, cerca de 10% do montante de US\$ 1 trilhão a que se comprometeu, e não excluiu condicionalidades de outros empréstimos.

A nova emissão de Direitos Especiais de Saque (DES) no valor de US\$ 650 bilhões, acordada em 2021, pode significar alívio para países em piores condições de balanço de pagamentos, mas segue os critérios de alocação históricos que beneficiam mais do que proporcionalmente os países mais ricos. Dos 190 membros do FMI, 40 países desenvolvidos vão amealhar 63% do total (cerca de US\$ 407 bilhões) e 150 países em desenvolvimento receberão os 37% restante (US\$ 243 bilhões), segundo a Comissão das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2021).

Outra instituição multilateral de Bretton Woods, o Banco Mundial⁷ anunciou que desembolsaria US\$ 104 bilhões para países em desenvolvimento durante a crise de Covid-19. Existem evidências de que essa meta não vinha sendo alcançada, estando os desembolsos aquém do necessário (DUGGAN *et al.*, 2020). Além disso, o reconhecimento por parte

⁷ Considerando o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID).

dessa instituição de que a pesquisa Doing Business, largamente utilizada para recomendações e direcionamentos em políticas nacionais, continha irregularidades lançou luz sobre a necessidade de reformulação da entidade.

Entre as medidas para financiar políticas de recuperação e reduzir brechas tributárias que permitem a erosão da base tributável e a mudança de lucros para jurisdições mais vantajosas fiscalmente, conhecida como Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), foi assinado em 2021 acordo liderado pelo G-20 Financeiro e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE). Esse acordo cria regras para tributação mínima de pessoas jurídicas, com a imposição de piso de 15% para o imposto de renda às empresas transnacionais, mas permite exceções e deve beneficiar principalmente os países mais ricos, possibilitando ganhos adicionais de receita (BARAKE *et al.*, 2021).

No campo das políticas globais contra as mudanças climáticas, os resultados de discussões multilaterais têm sido limitados. Embora a Conferência das Partes (COP) 26, em 2021, tenha chegado a acordos sobre o fim do desflorestamento até 2030 e sobre a redução de emissões de metano até 2030, ainda existem lacunas sobre o financiamento dos países em desenvolvimento por parte dos países ricos. Ainda que essas alterações constituam responsabilidade historicamente maior dos países ricos, os choques e ameaças globais devem recair mais sobre as economias em desenvolvimento, conforme a UNCTAD (2021)⁸. As propostas de medidas vinculadas aos mercados financeiros são inapropriadas, devendo haver fortalecimento do Estado desenvolvimentista e de políticas industriais verdes.

Entre as perspectivas mais gerais de desenvolvimento, a cooperação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o atingimento das metas acordadas parecem cada vez mais distantes, em razão do intenso impacto humano da pandemia, com quedas no desenvolvimento humano, aumento da pobreza e da fome e impactos mais pronunciados sobre mulheres e minorias, entre outras características⁹.

Assim, apesar da necessidade de coordenação de políticas para o enfrentamento da pandemia e para a recuperação econômica e social

8 A UNCTAD (2021) ainda salienta que as propostas de medidas ambientais vinculadas aos mercados financeiros seriam inapropriadas, devendo haver, ao invés disso, o fortalecimento do Estado desenvolvimentista e de políticas industriais verdes.

9 Ver, por exemplo, Lima (2020).

mundial, esforços maiores talvez sejam notados nas políticas nacionais de retomada, havendo dificuldades em avanços coordenados internacionalmente e com base em soluções multilaterais.

2. PLANOS DE RETOMADA E POLÍTICAS INDUSTRIAIS

No contexto apresentado, as respostas à crise decorrente da pandemia decorreram especialmente de planos nacionais que tentaram empreender esforços para mitigar perdas em um primeiro momento e que posteriormente foram voltados para preparar a recuperação pós-pandemia, sob novas bases. Entre esses planos, particularmente aqueles que visavam à recuperação econômica, têm sido frequentes medidas associadas a investimentos em infraestrutura, políticas sociais, digitalização e descarbonização e, nesse contexto, a uma tendência subjacente à retomada de políticas industriais.

As respostas foram associadas a diversos pacotes fiscais, que variaram consideravelmente entre as economias. De acordo com dados compilados pelo FMI para 192 economias (FMI, 2021), houve, com esses pacotes, aumento de US\$ 16,9 trilhões (16,4% do PIB mundial) em gastos e renúncias de receitas (US\$ 10,7 trilhões) e em medidas de liquidez, compreendendo empréstimos, participações em empresas e garantias (US\$ 6,1 trilhões), no período de janeiro de 2020 até setembro de 2021¹⁰. O organismo nota que os gastos estão direcionados tanto ao enfrentamento da pandemia quanto a medidas para estimular a subsequente recuperação.

Nesses pacotes, as economias avançadas somaram tanto as mais elevadas despesas adicionais e renúncia de receitas (84,9%) quanto as maiores medidas de liquidez (87,7%), seguidas pelas economias emergentes (14,6% e 12,2% respectivamente) e países em desenvolvimento de baixa renda (0,5% e 0,1% respectivamente). Essa concentração de estímulos nos países ricos e a falta de coordenação internacional de medidas para a retomada engendram caminhos desiguais de recuperação em todo o mundo, deixando para trás as economias em desenvolvimento, com risco de retirada prematura de incentivos, segundo a UNCTAD (2021).

¹⁰ Entre os gastos e renúncias, foram US\$ 1,4 trilhão para a saúde e US\$ 9,2 trilhões outros setores. São considerados valores em dólares de 2020, para 36 economias avançadas, 93 economias emergentes e 59 países em desenvolvimento de baixa renda.

Nas projeções do FMI (2021), os diversos estímulos empreendidos devem ser reduzidos como proporção do PIB em menor escala pelos países avançados, que devem mostrar gastos do governo geral mais altos ainda em 2026 (39,4%) na comparação com 2019 (38,6%), depois de terem subido mais esses dispêndios (atingindo 46,7% em 2020), ao passo que as economias emergentes devem voltar ao patamar de 2019 (31,7%) já em 2022 (31,4%), após elevação menos acentuada em 2020 (para 34,6%), e os países mais pobres quase não devem mudar de nível (passando de 18,8% em 2019 para 19,3% em 2020 e 18,6% em 2023).

Entre as diversas medidas, houve direcionamento de mais recursos para a saúde, bem como transferências emergenciais de renda para trabalhadores formais, como programas de redução da jornada de trabalho, bem como para trabalhadores informais e pessoas vulneráveis, como programas, na prática, de renda mínima. Além disso, estiveram presentes empréstimos de emergência para o setor não financeiro, especialmente para micro e pequenas empresas, por meio de bancos públicos ou mesmo do banco central, com risco absorvido pelo governo, bem como programas de desoneração fiscal e resgate de empresas e setores, como companhias aéreas e fabricantes de aeronaves, mediante empréstimos ou injeções de capital.

Alguns planos nacionais podem ser destacados. Em especial, há o caso dos EUA, em que foram editados diversos pacotes de estímulo, em cerca de 25,5% do PIB de gastos e renúncia de receitas, de acordo com o FMI (2021). O CARES Act (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act), de 27/03/2020, configurou pacote histórico de cerca de US\$ 2,3 trilhões cujo impacto ultrapassa 2020¹¹. O novo governo Biden, com o slogan “Build Back Better”, conseguiu aprovação de pacote de US\$ 1,9 bilhão no American Rescue Plan Act, que foi sancionado em 11/03/2021¹².

11 Esse Ato, que se soma a outros gastos autorizados por outras leis em 2020, realizou transferências de renda, por meio do incremento no valor e expansão de beneficiários no seguro desemprego, além de socorro a empresas e, no Paycheck Protection Program (PPP), política de crédito para micro e pequenas firmas, a fundo perdido no caso de serem mantidos os empregos.

12 São previstos valores adicionais no seguro-desemprego, transferências de renda a indivíduos e famílias e maiores deduções fiscais com crianças, além de transferências a estados e governos locais e mais fundos para saúde, o PPP e apoio a empresas.

Após negociações no Congresso dos EUA, pacotes relativos a planos mais abrangentes¹³ têm avançado, ainda que em escala e montantes menores. O Infrastructure Investment and Jobs Act, de 15/11/2021, prevê cerca de US\$ 1,2 trilhão em investimentos públicos em infraestrutura de transportes, energia elétrica, saneamento e banda larga, entre outras atividades, voltadas também para digitalização, questões climáticas e criação de empregos industriais. Tramitava ainda em novembro, após aprovação em 19/11/2021 pela House of Representatives, o Build Back Better Act, que destina cerca de US\$ 1,7 trilhão para gastos sociais e ambientais.

Ao mesmo tempo, nos EUA tem havido preocupação em elevar níveis de conteúdo local nas compras governamentais e reduzir incentivos tributários à localização no exterior de atividades industriais, por meio da retirada de brechas legais, bem como intenção de revisar de maneira abrangente as cadeias de abastecimento críticas dos EUA, por meio da identificação de riscos, vulnerabilidades e o desenvolvimento de estratégia para fortalecer essas cadeias, de acordo com a Executive Order 14.017, de 24/02/2021, da Casa Branca.

Na China, houve crescimento em 2020 (2,3%), em um contexto de gastos adicionais de US\$ 711 bilhões em 2020 e 2021 (4,8% do PIB), consoante o FMI (2021). Mais importantes têm sido os instrumentos de planejamento que indicam a continuidade da política de desenvolvimento chinesa. O 14º Plano Quinquenal (2021-2025), aprovado pelo Congresso Nacional do Povo em 11/03/2021, mesmo que não tenha metas explícitas de crescimento do PIB, define estratégias de inovação e modernização industrial tecnológica, fortalecimento do mercado interno e desenvolvimento ambientalmente sustentável (com transformação para uma economia de baixo carbono). Vinculam-se a essas estratégias a consolidação de maior conteúdo local e a liderança em setores de alta tecnologia propugnadas no plano Made in China 2025.

Com efeito, a preocupação com o desenvolvimento produtivo durante e após a pandemia pode ser observada em diversas medidas. Medidas de reindustrialização e realocização de elos estratégicos das atividades produtivas foram propostas por países como Japão ou França. O pacote

¹³ Foram apresentados originalmente pelo governo o American Jobs Plan e o American Families Plan, que juntos corresponderiam a mais US\$ 4,3 trilhões.

France Relance, para a recuperação da economia francesa, no valor de € 100 bilhões em 2020, por exemplo, previa especificamente ações para a realocação de insumos estratégicos e para projetos industriais nos territórios. O France 2030, anunciado em 2021, adiciona € 30 bilhões para estimular empresas industriais, economia verde e inovações. Podem ser lembrados também planos como o New Deal da Coreia do Sul de 2020 (totalizando cerca de US\$ 130 bilhões), que tem um New Deal verde e um New Deal digital e recebeu versão 2.0, com mais recursos, em 2021.

Assim, diversas economias têm procurado planos de recuperação em novas bases, na comparação com políticas anteriores, para tentar evitar o baixo desempenho econômico e social recente¹⁴. O retorno à normalidade, ao conjunto de políticas econômicas neoliberais anterior à pandemia, implicaria nova perda de crescimento econômico, significando outra recuperação mais rebaixada na comparação com as anteriores, a exemplo da crise financeira internacional de 2008-2009, conforme a UNCTAD (2021).

Para além das experiências nacionais, destaca-se a União Europeia (UE), que complementou os seus Estados Partes e alcançou um pacote abrangente de mais de € 2 trilhões, com o Quadro Financeiro Plurianual (€ 1,2 trilhão) e o fundo de recuperação de € 800 bilhões (Next Generation EU), com subsídios (€ 338 bilhões) e empréstimos diretos (€ 385 bilhões), financiados em parte por emissão inédita de dívida comum. Estes instrumentos da UE abordam o crescimento e a criação de emprego, a resiliência econômica e social, as transições ecológicas e digitais e os objetivos de neutralidade climática¹⁵. Houve também importante moratória, de 2020 até 2022, das regras fiscais que limitam os valores de déficit governamental e de dívida pública do bloco.

Esses tipos de medidas de desenvolvimento produtivo ou industriais de reindustrialização e realocação, já associadas a uma tendência anterior de retomada de políticas industriais¹⁶, devem ter influência marcante na

14 Ademais, após uma queda de 3,5% na produção mundial em 2020, projeta-se crescimento de 5,3% em 2021 e 3,6% em 2022, mas ao final desse período a economia mundial ainda estaria 3,7% abaixo do nível previsto pela trajetória de crescimento pré-pandêmica (UNCTAD, 2021).

15 As medidas inserem-se no contexto do desenvolvimento de uma política industrial comum, na qual existe a preocupação com a consolidação das cadeias produtivas e a proteção contra os subsídios externos às empresas que operam no mercado único e contra os investimentos estrangeiros que possam representar riscos para a economia.

16 Ver, por exemplo, Lima (2020), Cherif e Hasanov (2019), Cimoli *et al.* (2015), Stiglitz *et al.* (2013) e Peres e Primi (2009).

economia global, junto com mudanças tecnológicas associadas à Indústria 4.0¹⁷, à digitalização e às políticas ambientais que podem ter impactos negativos para os países em desenvolvimento. São notados exemplos diretamente no setor de saúde durante a fase mais grave da pandemia, mas diversos outros setores devem ser afetados¹⁸. Esse movimento recente ocorre em um contexto de desaceleração da globalização e de retração no comércio internacional de bens, nota a McKinsey (2019), e no incremento do comércio intrarregional¹⁹. Ao mesmo tempo, tem havido uma expansão dos mecanismos de avaliação do investimento estrangeiro, especialmente nos países ricos, para investigar e bloquear as vendas de empresas em setores estratégicos, a exemplo dos regimes de avaliação na UE e nos EUA.

Deve-se notar que as políticas ambientais e tecnológicas estão imbricadas com as políticas industriais. O mecanismo de ajuste de fronteira de carbono da UE (CBAM, na sigla em inglês) anunciado em 14/07/2021, que configura um imposto cobrado sobre as importações europeias intensivas em carbono, pode ser considerado parte de uma estratégia industrial mais ampla da UE, com o objetivo declarado de reduzir o risco de vazamento de carbono e garantir proteção e competitividade às empresas em processo de descarbonização. Como mostra a UNCTAD (2021b), o CBAM pode reduzir de 1,4% a 2,4%²⁰ as exportações de países em desenvolvimento para a UE.

3. O CASO BRASILEIRO

O caso brasileiro indica trajetória distinta em relações às principais economias. Ainda que o Brasil tenha realizado, a exemplo do auxílio

17 A Indústria 4.0 envolve: inteligência artificial, big data, computação em nuvem; internet das coisas; produção inteligente e conectada (manufatura avançada); redes de comunicação; nanotecnologias; bioprocessos e biotecnologias avançadas; materiais avançados e novas tecnologias de armazenamento de energia. Além disso, essas tecnologias levam a ganhos com economias de escala, diferenciação de produtos e expansão produtiva, vinculados com modelos de negócios integrados, conectados, inteligentes e servicizados. Ver, por exemplo, IEL (2018).

18 No caso do setor saúde, observa-se que os países industrializados decidiram repatriar ou iniciar a produção de insumos farmacêuticos ativos e medicamentos, justificando soberania ou autonomia nesta área, além de verificar posturas nacionalistas em relação às vacinas para Covid -19, em detrimento dos países em desenvolvimento, nota, por exemplo, Velásquez (2020).

19 Observa-se, de acordo com a McKinsey (2019), maior quantidade de bens produzidos e consumidos localmente, especialmente por causa do desenvolvimento da China e de economias emergentes, o que torna o comércio mais regionalizado.

20 No caso, respectivamente, de ser implementado a um preço de US\$ 44 por tonelada de emissões de CO2 incorporadas ou se for implementado a um preço de US\$ 88 por tonelada.

emergencial²¹. expressivos estímulos como percentual do PIB em 2020 e 2021, ocupando a 37^a posição em gastos e renúncias (9,2%) e a 21^a posição em medidas de empréstimos, participações acionárias e garantias (6,2%), estando próximo de países ricos, o FMI (2021) estima que a economia brasileira observará trajetória de forte compressão de gastos do governo geral como proporção do PIB, em que a elevação de 37,3% em 2019 para 42,7% em 2020 nesses dispêndios será seguida de contração para 36,3% já em 2021, que continuará até ser registrado 33,9% nesse indicador em 2026.

Não apenas a retirada prematura de estímulos, mas também a falta de mecanismos de planejamento e de planos de retomada fragilizam a economia brasileira. O principal objetivo dos recentes governos federais tem-se voltado para a diminuição do gasto público e do papel do Estado, para a liberalização e a abertura unilateral da economia e para a realização de privatizações e reformas pró-mercado. É uma espécie de reconstituição do neoliberalismo difundido pelo chamado Consenso de Washington dos anos 1980 e 1990, que foi recomendado ou imposto às economias periféricas.

Não obstante as críticas a este conjunto de políticas²², que seriam aplicáveis em qualquer situação e se confundem com medidas de austeridade recentes e neoliberalismo em geral, o Brasil adotou forte ajuste fiscal²³ em 2015 e 2016 com Dilma Rousseff como presidente. Esse governo foi sucedido pelas presidências neoliberais de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-atual), a partir das quais foram realizadas reformas trabalhista e previdenciária e criadas mais regras fiscais restritivas por meio da Emenda Constitucional n° 95, de 2016, que limita o aumento dos gastos primários no orçamento federal, e a Emenda Constitucional n° 109, de 2021, que adiciona mais mecanismos de controle dos gastos.

Em 2021, o governo brasileiro parece seguir trajetória de austeridade no pós-crise, como demonstrado nos dados do FMI, na concepção de política econômica segundo a qual o Estado prejudica o setor privado e nas medidas tomadas de retirada brusca de estímulos do orçamento²⁴. Salvo algumas

21 Sobre as políticas realizadas para o enfrentamento da pandemia, ver Lima (2021).

22 Ver, a esse respeito, por exemplo, a crítica de Ostry *et al.* (2016), do Departamento de Economia do FMI.

23 Pode ser notada política de redução de gastos, inclusive sociais, em um contexto de forte ajuste fiscal, ainda que não tenham sido realizadas privatizações de empresas estatais e suas subsidiárias como foi feito nos governos seguintes.

24 Sobre as discussões no âmbito do orçamento federal, ver Lima (2021).

ações vinculadas ao ciclo eleitoral em 2022²⁵, a linha de política econômica do governo federal e as regras fiscais existentes apontam para a contração fiscal, inclusive em comparação com 2019.

No caso do Brasil, a escolha de política econômica pela austeridade parece excluir a possibilidade de realizar políticas de desenvolvimento produtivo ou industriais, o que se coaduna com a perspectiva ideológica dominante no governo federal. A obrigação de reduzir subsídios, em razão da Emenda Constitucional n° 109, de 2021, deve prejudicar também a continuidade de políticas setoriais específicas, com algumas exceções, como áreas de livre comércio (entre as quais a Zona Franca de Manaus) e o regime de tributação favorecida para micro e pequenas empresas denominado Simples Nacional.

Com respeito ao desenvolvimento produtivo, a falta atual de políticas industriais parece deslocada das principais economias e das dificuldades existentes na indústria brasileira. Dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês) evidenciam que Brasil perdeu quase metade da participação no total do valor adicionado da indústria de transformação mundial entre 1990 e 2020, caindo de 2,5% para 1,3%, pelos dados a dólares constantes de 2015. Já o valor adicionado per capita da indústria, que havia atingido US\$ 1.109,00 em 2008, recuou para US\$ 808,00 em 2020.

Cabe lembrar que no Brasil haviam sido empreendidas, a partir da década de 2000, políticas industriais ou de desenvolvimento produtivo por meio de programas como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), para 2004-2007; a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), para 2008-2010; e o Plano Brasil Maior (PBM), que estabeleceu a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para 2011-2014. No PBM, por exemplo, pretendia-se fomentar o crescimento do investimento em capital fixo e na inovação, havendo preocupação com a queda na indústria no PIB e com a piora da geração de valor em diversos ramos industriais²⁶.

Posteriormente, esses esforços foram desmobilizados em direção a ações mais pontuais. Após o término do PBM, não foram criadas novas políticas abrangentes, de 2015 em diante, havendo principalmente medidas limitadas

25 A exemplo da tentativa de instituir um programa de transferência de renda com mais recursos em 2022 por meio da Medida Provisória n° 1.061, de 2021, e da Proposta de Emenda à Constituição n° 23, de 2021.

26 Ver, a esse respeito, por exemplo, Lima (2020).

de capacitação de empresas²⁷. A orientação para o mercado e a falta de planejamento e de mecanismos de estímulos têm sido determinantes, junto com perspectiva de liberalização e abertura econômica²⁸. Mesmo diante de ações extraordinárias tomadas no enfrentamento à pandemia, o planejamento do desenvolvimento e as ações estatais se encontram cada vez mais limitados, com a perspectiva governamental declarada de que os mercados são mais eficientes e a intervenção pública os distorce, diferentemente do que parece ocorrer no resto do mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As respostas à crise atual associada à pandemia de Covid-19 têm sido mais nacionais do que multilaterais e devem provocar recuperações desiguais e maiores disparidades no mundo, com impactos negativos maiores sobre os países em desenvolvimento. Os países que conseguiram mobilizar recursos e condições para projetos de retomada vêm apresentando políticas que se distanciam de programas de austeridade aplicados nos últimos anos. Mesmo que problemas globais se tornem cada vez mais evidentes, a exemplo da saúde pública e da necessidade de coordenação de políticas econômicas, não tem ocorrido recuperação com base na criação de bens públicos globais.

Nesse contexto, documentos recentes relacionados à recuperação econômica e social ou a planos de desenvolvimento pós-pandemia sugerem que há um uso crescente de medidas de planejamento da retomada e de política industrial no mundo desenvolvido e em alguns países em desenvolvimento, incluindo a reindustrialização e a realocização de

27 Uma nova política, denominada Brasil Mais Produtivo, de 2015, tinha escopo de capacitação de número reduzido de empresas para diminuição de custos de produção (manufatura enxuta ou lean manufacturing). A Agenda Brasileira para a Indústria 4.0, lançada em 2018, previa estudos, avaliações de empresas, fomento de plataformas de experimentação e redução de alíquotas de importação de robôs e impressoras 3D. O programa Brasil Mais Lançado, lançado em fevereiro de 2020, pretende capacitar micro, pequenas e médias empresas brasileiras, com a promoção de melhorias rápidas, de baixo custo e alto impacto. Já a Câmara Brasileira da Indústria 4.0 foi criada para promover o diálogo entre atores do setor público e representantes dos setores industriais e da academia.

28 São exemplos dessa perspectiva a associação a economias desenvolvidas, como o pedido do Brasil para entrar na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituição liderada por países mais ricos que promove medidas de liberalização econômica, bem como a negociação de acordo de livre comércio com a UE, que zera tarifas de importação para bens industriais e inclui também medidas regulatórias, de compras governamentais e propriedade intelectual. Além disso, são buscadas medidas de redução unilateral de imposto de importação.

atividades estratégicas. Essas medidas estão vinculadas a temas como avanço tecnológico, Indústria 4.0, digitalização, preocupação com cadeias de fornecimento e mudanças climáticas e descarbonização.

Ainda assim, nota-se que o recente arcabouço de políticas públicas brasileiras, atrelado às medidas de austeridade, liberalização comercial, desregulamentação e privatização e à falta de políticas industriais, difere das tendências globais e pode prejudicar a indústria nacional e o desenvolvimento econômico e social brasileiro. O contexto do pós-pandemia pode desfavorecer os países em desenvolvimento, especialmente aqueles distanciados do uso de políticas ativas. O Brasil, como notado, apresenta necessidade de reindustrializar sua economia e de melhorar sua inserção na economia mundial, o que poderia ser feito pelo fomento a mudanças estruturais na economia em direção a maior geração de valor, conteúdo tecnológico e inovação, especialmente aproveitando as mudanças tecnológicas em curso na indústria mundial.

REFERÊNCIAS

BARAKE, M.; CHOUC, P.-E.; NEEF, T.; ZUCMAN, G. Revenue effects of the global minimum tax: country-by-country estimates. **EU Tax Observatory**, Note 2, October 2021.

CHANG, H.-J. Building pro-development multilateralism: Towards a “New” New International Economic Order. **CEPAL Review** n° 132, December 2020.

CHERIF, R.; HASANOV, F. The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy. **IMF Working Paper 19/074**, 2019.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. The rationale for industrial and innovation policy. **Revista do Serviço Público**, Brasília 66 (Especial), p. 55-68, 2015.

DUGGAN, J., MORRIS, S.; SANDEFUR, J.; YANG, G. Is the World Bank’s COVID-19 Crisis Lending Big Enough, Fast Enough? New Evidence on Loan

Disbursements. **Center for Global Development Working Paper 554**, October 2020.

FMI. **IMF Fiscal Monitor 2021**: Strengthening the Credibility of Public Finances. Washington, DC: FMI, Oct. 2021.

GPMB. **A world at risk: annual report on global preparedness for health emergencies**. Geneva: World Health Organization, 2019.

GPMB. **A World in Disorder**. Global Preparedness Monitoring Board Annual Report 2020. Geneva: World Health Organization, 2020.

GPMB. **From Worlds Apart to a World Prepared**: Global Preparedness Monitoring Board report 2021. Geneva: World Health Organization, 2021.

INSTITUTO EUVALDO LODI. IEL. **Síntese dos resultados**. Volume 1 – Tecnologias disruptivas e indústria: Situação atual e avaliação prospectiva. Instituto Euvaldo Lodi, Luciano Coutinho, João Carlos Ferraz, David Kupfer, Mariano Laplane, Caetano Penna, Fernanda Ultremare, Giovanna Gielfi, Luiz Antonio Elias, Carolina Dias, Jorge Nogueira de Paiva Britto, Julia Ferreira Torracca. Brasília: IEL/NC, 2018.

LEE, S.; PRABHAKAR, D. COVID-19 Non-Tariff Measures: The Good and the Bad, through a Sustainable Development Lens. **UNCTAD Research Paper No. 60**, 2021.

LIMA, P. G. C. Políticas de Desenvolvimento Produtivo. In: GIMENE, M. **Por uma economia política**: inclusiva, criativa e sustentável. Volume 1. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2020.

LIMA, P. G. C. Covid-19 no mundo e no Brasil: políticas econômicas no enfrentamento da pandemia. In: RACHED, G. **Estado e instituições**: diálogos institucionais e políticas para o enfrentamento da crise. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Globalization in transition**: The future of trade and value chains. McKinsey Global Institute, 2019.

MUNEVAR, D. **Arrested development**: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19. Eurodad, Briefing Paper, October 2020.

OSTRY, J. D.; FURCERI, D. **Neoliberalism: Oversold?** Finance & Development, June 2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>>. Acesso em: 18/09/2021.

PERES, W.; PRIMI, A. Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American experience. CEPAL - **Serie Desarrollo productivo**, No 187, 2009.

STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y.; MONGA, C. Introduction: The Rejuvenation of Industrial Policy. In: STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y. **The Industrial Policy Revolution I**: The Role of Government beyond Ideology. London: Palgrave Macmillan, 2013.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2021**: from recovery to resilience: hanging together or swinging separately? Geneva: United Nations, 2021.

UNCTAD. **A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism**: Implications for developing countries. Geneva: United Nations, 2021b.

VELÁSQUEZ, G. Re-thinking Global and Local Manufacturing of Medical Products After COVID-19. **South Centre Research Paper**, 118, September 2020.

SEÇÃO 1

Desafios do Multilateralismo e o Papel das Instituições Internacionais

FROM HEGEMONIC GLOBAL GOVERNANCE TO PLURALIST MULTILATERALISM: A DISCUSSION ON SYSTEMIC-CHANGE DYNAMICS

Giovanni Barbieri¹

ABSTRACT

A common misunderstanding in systemic change discussions is that the declining path of the American hegemony within the International Liberal Order (ILO) would result in the demise of the ILO itself. On the contrary, the view expressed in this discussion is that the international shift of power which determines the decline of American Hegemony would likely result in a re-ordering of the international system, without challenging its liberal norms at institution in a radical way. Thus, through an analysis of the recent behaviors of China within ILO it will be shown that instead of challenging ILO on the global level, China has engaged a selective contestation of certain liberal norms and institutions taming its regional interests, while adapting (or seemingly doing it) on the global level, where it shows to behave as a 'responsible actor' accepting its liberal normative nature. The result of this discussion is a prescriptive one: to ensure systemic stability and peace, a certain degree of ideational pluralism should be allowed in order to accommodate diverging interests in an emerging multi-centered international system.

Keywords: Global Governance; Multilateralism; BRICS; China; Regionalism; International Organizations.

¹ Giovanni Barbieri, PhD; Research Fellow at Cranec (Research Center on Economic Analysis and International Economic Development), Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Italy. E-mail: giovanni.barbieri@unicatt.it. CV: https://centridiricerca.unicatt.it/cranec-Barbieri_CV.pdf.

INTRODUCTION

The pandemic which broke out in 2020 has left the international landscape heavily transformed. The structures of the post-WWII 'traditional' Multilateral Framework have proven to be partially ineffective in addressing the Sars-CoV2 epidemic, which were originally conceived to prevent the outbreak of a new world war through an intertwined system of liberal norms, rules and actors that played the role of compensating and accommodating different interests and aspirations in a seemingly trustworthy international environment.

A proof of this circumstance has been the growing number of regional initiatives with emerging regional actors taking the initiative of building regional alignments of actors and diplomatic fronts within the existing International Multilateral Institutions (IMIs) like the World Bank, the International Monetary Fund and the WTO. The discontent of State-actors, of which BRICS are the most representative group and China is the most active 'political entrepreneur', was due to the uncomfortable position they felt with respect to the US's primacy in managing the Global Governance agenda and the lack of pluralism in the agenda-setting processes of the IMIs.

Institutional experiences like Asean, Asean +, the founding of the Asian Infrastructure International Bank, the New Development Bank (to name a few) shows well that multilateralism per se is not dead, but for sure it cannot be revived solely according to the political standards fixed during the Bretton Woods Conference and that lasted so far.

On the contrary, the declining trend of the US's political Hegemony suggests that while non-pluralistic multilateral governance is no longer viable, it seems there is room to reform the International Multilateral Framework according to the principles of full and transparent international accountability, multi-level within International Organizations and enhanced representativeness of other States.

As it emerges from international reality, growing multipolarity and lower levels of systemic power concentration affect the legitimacy of multilateral frameworks based on the political primacy of a single actor (USA). We are witnessing a partial discrediting of the hypothesis according to which States become less relevant and the world moves toward a system of Global

Governance without government. What has happened in fact is rather the contrary, Stateness is striking back and, in many cases, domestic politics are increasingly put in place to design alternative political systemic orders which, often, are in opposition to the dominant western liberal one. This could be imputed, in the first place, to the asymmetry and heterogeneity of the current international framework, a circumstance that has been causing a growing fragmentation and ‘balcanization’ of the global governance mechanism.

1. THE ‘STATE-OF-THE-ART’ OF THE INTERNATIONAL LIBERAL ORDER

The Bretton Woods Conference, thus, designed an International Order based on liberal principles that, according to the original ideas of its founders, should have guaranteed international stability and peace.

When it comes to considering ILO as a declining reality, often the focus is on the declining path of American Hegemony. To be sure, ILO is not merely a matter of American hegemony, although it is largely driven by it. This is because putting order in an anarchical international environment requires a ‘master’ who engages with system’s management, a mission that in the current conditions is considered to be obtainable only through the application of ‘liberal’ concepts. The ILO is thus conceivable as a perfect mix of normative and ideational contents fitting into various and complementary frameworks, such as Internationalism, multilateralism, regionalism, interdependence, governance and democracy (Alcaro 2018).

Each of these frameworks, in its own domain, contributes to defining the ‘Liberal’ shape of the International Order and in regulating the international life within this system. However, given its ideational/normative nature, the adherence to it is subjected concurrently to the acceptance of the norms and values arising from those frameworks, and the existence of an ‘ordering’ international actor who takes on the systemic management responsibilities.

While the acceptance of the system’s norms and principles, which can occur either through imposition (rarely) or voluntary interiorization (Johnston, 2014; Checkel, 2001) is essential for the implementation of such an international system, its mere existence and functioning needs. To a

certain extent, the presence of a regulatory entity addresses all the social and political interactions that occur within that system. In short, the entity puts order within the system. The United States are undoubtedly the gatekeepers of such a system as well as its ordering factor, thanks to the circumstance that since 1945 they have been the solely Great Power endowed with the necessary amount of economic, political and material resources to carry out such a task. In short, the International Liberal Order is moved by the United States (or has been until now) and, at the same time, the 'order' of the liberal international system is an emanation of the United States' power. It is no coincidence that the reach of ILO is proportional to U.S. power, in a world where nearly all actors have been involved in the international liberal project put forward by Washington. The rationale for the United States to give ILO a global reach has been exactly that of organizing the international system according to the norms, principles and rules most favorable to allowing it to gain an acceptable degree of control over the international framework. To this extent, it has been felt as guarantor of international peace and regulator of inter-State interactions in nearly all the fields of political and economic activity, through means of persuasion and bargaining instead of coercion and imposition. The task has been carried out according to the liberal understanding of international anarchy, which is an immanent reality of the international inter-state system that can be tamed through the logic of relative gains arising from cooperation and interdependence (Kehoane and Nye, 1987; Ikenberry, 2011).

The global reach of the ILO stands also in signaling the strong interest of the United States in actively engaging globally and making the international order pivot around them. Its active engagement occurred through a solid network of alliances and partnerships that endured also in the bipolar era, under the geopolitical rivalry with the USSR that contested the US's primacy within the system. After the collapse of the USSR, the unipolar moment could have been marked by authoritarian stances of the United States, but at that time neither the US dismantled their cooperative and transparent approach with friends and allies nor did they drop multilateral fora, maintaining a cooperative attitude by fostering cooperation and interdependency through International Multilateral Institutions.

The circumstance that at one point made the US become unilateral and aggressive (e.g., First Gulf War; Global War on Terror) could be considered as counterfactual for their preeminence within the system. The role of order guarantors comes with privileges attached to unequaled power. Among these privileges, there is also and especially the prerogative of derogation to the system's rules, a prerogative that is definitely constitutive for the political authority.

It is for these reasons that the position of the United States within the ILO is a hegemonic one. As the Hegemonic power, the United States have the means and the willingness to invest political, economic and material resources in the system in order to shape it accordingly to their own vision of what the international system should look like. Obviously, this vision encompasses the necessity of building an international environment favorable to the global advancements of the needs and interests of American power, with friends and allies accepting a subordinated position in the international system's hierarchical structure.

However, hegemony comes at a price. This price translates into the material costs associated with maintaining the role of guarantor and organizer of the system. As a rule, these costs are bearable for the hegemon, since he is the actor that holds the most power within the system and part of the benefits of occupying that role return to him in the form of earnings. Shifts in the international distribution of power or discontent about how the hegemon exert the power has the potential to ignite turbulent dynamics that, typically, result in the reduction of the hegemon's political authority and legitimacy within the international system.

1.1 POWER, CONTESTATION AND DECLINING ORDER

One of the core tenets of the Hegemonic Stability Theory (Modelsky, 1978) is that it situates long political cycles as a mechanism of global political evolution. According to this view, we may be experiencing a process of transition from one type of global political system to another.

The contemporary contestation of the US as the global hegemon is due to its declining power relative to other countries. BRICS are a clear example of

how one or more countries can exercise their contesting rights to the present order if they have enough resources to accomplish that task. It is not about waging war against the hegemon, which would likely result in the depletion of the contesters' resources, but about building alternative frameworks within the same international system. These frameworks, to be effective, should follow the fault lines generated by the hegemon's behavior.

Contesting the US is multi-dimensional. It concerns ideas, contents and practices linked to Liberalism and embedded in the current ILO. The interesting aspect of this new wave of contestation is that it is not oriented at dismantling the liberal idea *per se*, a circumstance that may signal a certain degree of resiliency of the ILO (Deudney and Ikenberry, 1999). It is oriented at modifying certain conceptions and understandings of specific aspects of Liberalism and of how it has been embedded in the international system. Discontent stems from the contestation of liberalism as a universally applicable set of principles, to the claim that representative democracy constitutes the only viable instrument of popular representation and advancing the new formulas of illiberal democracy and populist democracy as valid alternatives to the classic- liberal one. This point, in particular, is in straight contrast with the liberal assumption that, in principle, the trustfulness of a government is given by the form of government upon which it bases its power. Liberal representative democracies are considered more reliable in the process of multilateral cooperation, since the decision-making process they adopt is far more transparent and verifiable than the decision-making processes that characterize illiberal, semi-authoritarian or fully authoritarian governments. In addition, the preference assigned to liberal governments is also motivated by the principle that the sets of preferences expressed through the decision-making process can be influenced not only from the domestic level, but also from the outside (Moravcsik, 1997). In this context, the governments of the countries that in the last two decades have recorded growth rates that have reduced the gap with the United States show widespread dissatisfaction with this approach. They consider themselves fully entitled to be part of the multilateral process as well as legitimate actors within the system, even if the political systems they represent are not marked by forms of liberal representative democracy. On this point, the confrontation often tends to turn into an ideational and political clash, especially with

regard to commercial and financial disputes, as has often happened in recent times between the US and China.

Partially related to this theme is the question of how 'failures of globalization' are addressed by each global actor. In principle, since globalization is a process governed on the basis of multilevel governance, it seems clear that any failure related to it should be addressed on a multilateral and cooperative level. However, as it is currently conceived, the multilevel governance scheme is structured to assign a relative pre-eminence to the interests and preferences of the guarantor of the system, the United States, restricting the field of accessibility and, therefore, of reform of the system itself by other actors. In this context, it is clear that any problem related to globalization, such as the triggers of financial shocks, the international division of labor or development and growth policies can be addressed almost exclusively according to the rules defined by the preferences of the hegemonic actor. Consequently, its preferences will carry a disproportionate weight compared to the preferences of other actors, especially emerging ones. The unwillingness of the systemic guarantor to address the root causes of shocks can be explained by considerations of expediency: controlling the system also means conditioning the behavior of other actors. However, in a situation where this state of affairs drags on for a prolonged period of time, the systemic guarantor's strategy can turn into a trap that fuels discontent toward him. This is exactly what is happening today and which, in particular, sees the United States increasingly engaged in a close confrontation with the People's Republic of China and the Russian Federation.

Regionalism, which is the most effective instrument through which the International Liberal Order has been consolidated across decades, is becoming a factor of systemic disaggregation and recombination of the units within the system. To be clear, contemporary regionalism as it occurs in South-East Asia or in Latin America has little to do with the historical European regional integration process, and is more oriented at creating alternative and non-concurrent international polities within the same system. Besides these new forms of regional aggregation (which are mainly based on economic rather than political factors), there is also a dynamic of regional fragmentation, which translates into armed conflicts, political instability and failed statehood. These crisis shape the contemporary world

in that they fuel human migration flows, create fertile ground for criminal organizations interested indifferently in drugs, weapons and human trafficking. Regional crises have the potential to foster local instability and create the right conditions to encourage low-intensity warfare scenarios and prolonged states of armed conflict, which often result in the partial or total destruction of entire State structures.

In addition to these consequences, regional instability conditions global actors to take steps to attempt to stabilize or at least mitigate its effects. It is in this way that alongside the global hegemony of the United States, regionally based experiences of a political and economic nature arise that aim to resolve the causes of instability or to govern it according to patterns of action different from those of multilevel global governance. In recent years, this trend has led to the 'restoration' of certain spheres of influence (at least in the ideal representation of their authors), such as Russia in Central and Eastern Europe and China in South-East Asia and the Indo-Pacific area. These spheres of influence, moreover, are increasingly configured as blocking initiatives aimed at preventing the interests and preferences of the hegemon from succeeding in the process of crisis resolution or, in an increasingly evident way, to decisively diminish its influence within certain geographical areas.

Contestation of ideational contents, regional crisis, diminished authority of the hegemon are all elements that have the effect of weakening the systemic order based on the political pre-eminence of a single actor. Weakening the order, however, does not automatically entail the crisis of the entire system, which would occur with the integral rejection of the norms, principles and institutions that compose it. On the contrary, the recent tendency is that the international system based on global liberal norms, as a whole, does not seem to be challenged. What is being challenged is the role of the hegemon and the preference he assigns to the respect of certain and specific liberal rules and norms, in a context in which many emerging actors show a willingness to be less constrained in their regional action, while remaining within the perimeter of the current international system.

This can explain, in part, the emergence of specific initiatives of multilateral cooperation, in the form of regimes and institutions, which in fact replicate the basic logic of the liberal international system but exclude

the hegemon from participating in them. The preliminary conclusion, which is also the affirmation from which the reflection of this paragraph began, is that these actors are trying to redefine the systemic order, placing themselves not as challengers to the hegemon but as alternative poles of 'government' of the system in specific thematic and sectoral areas.

In this regard, the action of the People's Republic of China presents some interesting points that can strengthen this proposition.

1.2 EMERGING PLURALISM AND NORMATIVE CONTESTATION

The existing literature views emerging powers as problematic normative actors. As highlighted above, there is a living trend within the Liberal International Order whereby these countries, in an increasingly evident manner, tend to be particularly selective with respect to the norms to be applied and, in particular, with respect to the institutions that should preside over their application.

There is a fairly obvious decoupling in the literature between the study of emerging powers and the study of how they can be agents of normative change (Fung, 2019). Traditionally, the study of emerging powers has focused on the analysis of material power factors (Geller and Singer, 1998), relative changes in power (Hart and Jones, 2010), or perceptions of great power status (Miller, 2016).

Mattern and Zarakol (2016) highlighted how a systemic hierarchy can produce a wide range of outcomes, operating under different logics of trade-off, positionality or productivity.

However, there is a complete lack of an approach that considers emerging powers as agents capable of shaping an international order, a problem that is, for example, addressed in Fung (2019), where we see how through a strategy of rhetorical adaptation² China has somehow 'resisted' the application of the international norm of Responsibility to Protect (R2P) or, in the case of peacebuilding in Africa, it reinterpreted the basic principles underlying such types of interventions (Alden and Large, 2015). In both cases, the Beijing government deviated from the standard Western

² On this concept see Jennifer Dixon (2017).

interpretation of liberal norms. In the case of Responsibility to Protect, it is clear that for Beijing the importance of the concept and content of territorial sovereignty and the problematic nature of justifying interference in the internal political life of countries prevails. Beijing's approach in this case differs from the Western understanding of the Responsibility to Protect insofar as the latter has partially overcome the inviolability of territorial sovereignty in the name of the protection of certain human rights, even then in derogation of what is prescribed by the Charter of the United Nations itself.

In the case of peacebuilding, where China is involved, as in Central Africa, it has substantially reinterpreted the liberal content of this international regime, basing it on the principles of non-interference in internal affairs and the building of good economic, political and diplomatic relations with the assisted countries, differentiating itself from Western interventions inspired by the concept of "liberal peace". It is a mode of action that is clearly different from the one carried out according to the liberal tradition, if only for two reasons. The first is that China has never had the need to produce its own culture of peacebuilding, simply because it has recently become a donor country and has never had an objective political responsibility to implement policies of reconstruction and national pacification in countries devastated by conflict. The second is that, as it experiences the objective difficulties associated with interventions of this kind, the Chinese government is slowly developing alternative forms of intervention that revolve around integrating the Chinese system with the broader model applied by the United Nations. A system that is certainly not exclusive, but which is certainly an alternative to the one that has been dominant until now.

One thing that is clear about the behavior of emerging countries over the past few years is that they have behaved in a manner that is essentially in accordance with the basic operating rules of the International Liberal Order.

According to Breslin (2018:62), China had a strategy based on the *taoguang yanghui*³ concept, derived from Deng Xiaoping's thinking and aimed at maintaining a low international political profile at a time when liberal global powers were still far more powerful than China.

On the flip side, China began to change its attitude immediately after the 2008 financial crisis (Xu, 2016). Seen as a consequence generated by a

³ Translating "Hide brightness and foster obscurity."

specific form of deregulation of Western neoliberal capitalism, the People's Republic establishment gradually veered towards the concept of *zhanlue jiyuqi*, or 'period of strategic opportunities' (Feng, 2012). This period of opportunities, which began with the perception that the legitimacy of U.S. international action was being undermined by military interventions conducted in the Middle East, expanded with the very outbreak of the 2008 financial crisis and gradually extended to other areas of the global agenda. This has led to an increase in Chinese activism especially in the area of challenging the way specific multilateral institutions and precise norms of the international liberal system function, which are seen as detrimental to Chinese core interests (Hopewell, 2017; Yang, 2014).

Another case in which China operated a 'normalization' of the rules governing a specific practice was that of Official Development Assistance (ODA).

For a long time, China adopted a cautious attitude in approaching development aid programs provided by international institutions in charge of this purpose. The behavior of the Beijing authorities has been that of maximizing benefits and minimizing costs during the phases in which it has benefited from these programs (Kim, 1979). This behavior can be explained starting from the circumstance that often the International Multilateral Institutions operating in this field (e.g. World Bank) carry out their task by supplying consultancy services and design of the interventions to the beneficiary countries, tying the disbursement of resources to the observance of the policy prescriptions provided.

This way of acting, indicating restrictions and conditionalities linked to aid, has been defined by Krasner (1999) as organized hypocrisy.

The way in which China has conceived its ODA programs, especially with reference to Southeast Asia, suggests the possibility that Beijing has behaved as a norm-maker, adapting the existing rules of the international regime of development aid defined by the Development Assistance Committee (DAC) to its own preferences and interests.

On a practical level, in Southeast Asia, Beijing has adopted a decidedly selective approach with reference to the international norms that govern the delivery of development aid, demonstrating that it adapts them to its own needs according to the greater or lesser presence of other institutional actors

in the area (Reilly, 2012). Where the presence of Western intervention is more pronounced, Chinese ODA intervention demonstrates greater compliance with existing standards, while this conformity is much more nuanced where Western intervention is weaker or absent (*ibid.*).

This behavior clearly signals Beijing's desire to advance a different model of ODA in its regional areas of influence, without globally challenging the predominant orientation of the relevant multilateral institutions.

2. FROM TOP-DOWN TO BOTTOM-UP AND BACK

In the case of China, in particular, it is possible to reckon the prevalence of individual preferences over systemic ones (meaning here by preferences the degree of sharing and interpretation of a certain international norm) and the consequent formulation of an alternative interpretation (and, therefore, application) of existing norms.

Beijing, as seen in the case of ODA, tends to act according to its own preferences in those circumstances where Western (hence, liberal) influence is more rarefied. According to Yu (2012), this translates into a bottom-up systemic dynamic, according to which the influence of Chinese preferences on differing from liberal interpretation of certain norms of the current International Order can build a political-institutional environment that conforms to Beijing's strategic interests.

This happens in regions where the US influence is weakened and the Chinese option offers regional actors more attractive alternatives to the Western one.

However, as in the case of peacebuilding operations, China demonstrates a calibrated attitude on a case-by-case basis, depending on the topic and the type of institutional landscape in which it operates. As in the ODA case, Beijing adapts its behavior according to the circumstance. China, in fact, is perfectly integrated in the multilateral system defined within the International Liberal Order and acts actively within its institutions. The conformity or dissimilarity of its behavior with respect to the majority of members is always explained from its different sets of preferences regarding the specific topic, but with the effect of determining the outcome of the

Multilateral Institution's action and influencing the process of emergence and/or consolidation of a specific international norm, as in the case of Responsibility to Protect. In fact, on several occasions, as a member of the SC of the United Nations, China has used its veto right to block the adoption of resolutions implying the adoption of this measure, contributing to make problematic its incorporation in the International Liberal Order as an organic norm. Despite episodes like this, it is also true that China has become one of the largest funders of peace-keeping operations. It provides the highest number of personnel for missions of this type among SC members, and is actively involved in the reform process of the SC itself, in the direction of its enlargement to countries that it believes to be unfairly under-represented (Xue, 2014).

Thus, to this extent, it is possible to raise doubts about those approaches (Mearsheimer, 2006; Irvine, 2016; Kang, 2003) which see China as a major challenger or the potential destructor of ILO.

What emerges from the discussion, however, is that the ILO, as an international system, is going through a problematic phase that results in the selective contestation of certain norms that govern its functioning. Moreover, its very hierarchical order and, therefore, the hegemonic position of the United States within it, is being challenged both by variations in the international distribution of power and by the individual behavior of single actors who, in specific policy areas, apply preferences that differ from the dominant liberal ones.

It can therefore be said that, far from being under attack in its pure systemic dimension, the ILO is experiencing some problems with its hierarchical order. Undoubtedly, the change in the international distribution of power exerts important effects on the status of the hegemon, which is finding it increasingly difficult to protect its interests by applying its preferences.

However, contrary to what would be legitimate to expect if one refers to the realist paradigms of IR, these changes in the international distribution of power do not directly produce a challenge to the hegemon and, even less, a challenge tout court to the system itself.

Countries such as China demonstrate that they are fully integrated into the system, sharing its institutions and most of its systemic operating rules⁴ and behave as ‘responsible actors’ of the global system.

The contestation of these countries takes place in those specific policy sectors of global governance in which the impossibility of informing policies in accordance to their preferences is perceived as an unjust limitation of their sovereignty, understood as the possibility of pursuing certain interests that are conceived as strategic.

These behaviors, in addition to being certainly explainable starting from the leadership gaps that the US hegemon is unable to fill, determine a constantly evolving situation in which the order of the liberal international system is redefined on a pluralist basis with direct effects on the functioning of the entire system (Caffarena, 2017).

FINAL REMARKS

Given the above discussion, it is worth drawing some concluding remarks in two areas.

The first is the need for a more binding international multilateral framework⁵. This could be achieved only by updating the procedural mechanism of the decision-making processes in the international fora. Making International Multilateral Institutions more effective in reacting to the continuously evolving international reality and ready to tackle emerging challenges to peace and prosperity means endowing them with the effectiveness shown by regional organizations thus far. It basically means to deeply reform international organizations making them able to include as many contributions as possible in the agenda setting and policy making processes, taking into account the incoming inputs from the whole set of international actors that, during the last two decades, shaped a brand new

⁴ A paramount example is the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), which shares the common liberal logic of the Multilateral Development Banking with other International Financial Institutions and welcomes in its called capital many western Multilateral Development Banks. The very specificity of AIIB is that, unlike the Asian Development Bank, in the AIIB China has veto power as the largest owner of shares (it has the so called ‘super-blocking majority’).

⁵ An in depth discussion of the pitfalls for Liberal Internationalism can be found in Ikenberry, 2018.

model of 'international society'. To this end, a good starting point could be fostering the United Nations's Security Council reforms.

The second is the need to transform regional, interregional and global multilateral practices into a comprehensive set of rules and procedures that give voice to regional experiences and blend them into a pluralist global approach. The issue at stake, here, is to find the correct mix between the need for a necessary global institutional centralization and the necessity to decentralize both the decision making and the implementation processes (Victor and Keohane, 2010), which usually are the main drivers upon which confidence and reciprocal trust are built. Help in overcoming the recent malaise that is undermining multilateral practices can be provided only if a new framework is constructed that goes well beyond the 1945 institutional setup and takes into account differences among regional polities and political backgrounds.

REFERENCES

Alcaro, Riccardo, The Liberal Order and its Contestation. A Conceptual Framework, **The International Spectator**, 53:1: 1-10, 2018. DOI: 10.1080/03932729.2018.1397878

Alden, Chris and Large, Daniel, On Becoming a Norms Maker: Chinese Foreign Policy, Norms Evolution and the Challenges of Security in Africa, **The China Quarterly**, 221: pp. 123-142, 2015.

Breslin, Shaun, Global Reordering and China's Rise: Adoption, Adaptation and Reform, **The International Spectator**, 53:1, 57-75, 2018. DOI:10.1080/03932729.2018.1401804

Caffarena, Anna, Diversity Management in World Politics. Reformist China and the Future of the (Liberal) Order, **The International Spectator**, 2017. DOI: 10.1080/03932729.2017.1345251

Checkel, Jeffrey T., **Why comply?** Social learning and European Identity Change, *International Organization*, 55:3: 553-588, 2001.

Clark, Ian, International Society and China: The Power of Norms and the Norms of Power, **The Chinese Journal of International Politics**: 315–340, 2014. doi: 10.1093/cjip/pot014

Deudney, Daniel and Ikenberry, G. John, The Nature and Sources of Liberal International Order, **Review of International Studies**, 25:2: 179–196, 1999.

Dixon, Jennifer M., Rhetorical adaptation and resistance to international norms, **Perspectives on Politics** 15:1: 83-99, 2017.

Feng, Zhang, Rethinking China's Grand Strategy: Beijing's Evolving National Interests and Strategic Ideas in the Reform Era. **International Politics** 49:3: 18–345, 2012.

Fung, Courtney J., Rhetorical adaptation, normative resistance and international order-making: China's advancement of the responsibility to protect, **Cooperation and Conflict**, 55:2: 193-215, 2020. <https://doi.org/10.1177/0010836719858118>

Geller, Daniel S. and Singer, J. David, Nations at War: **A Scientific Study of International Conflict**, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Hart, Andrew F. and Jones, Bruce D., **How do rising powers rise?** *Survival* 52:6: 63–88, 2010.

Hopewell, Kirsten, The BRICS – Merely a Fable? Emerging Power Alliances in Global Trade Governance, **International Affairs** 93:6: 1377-96, 2017. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3758559>

Ikenberry, G. John, **Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

Ikenberry, G. John, The end of liberal international order?, **International Affairs** 94:1: 7–23, 2018. doi: 10.1093/ia/iix241

Irvine, Roger, Forecasting **China's Future: Dominance Or Collapse?**. London: Routledge, 2016.

Johnston, Alastair I., **Social States: China in International Institutions, 1980-2000**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014.

Kang, David C., Getting Asia Wrong: The Need For New Analytical Frameworks, **International Security** 27, no. 4: 57–85, 2003.

Keohane, Robert O., and Nye, J. S., Power and Interdependence Revisited, **International Organization**, 41: 725-753, 1987.

Kim, Samuel S., **China, the United Nations, and World Order**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.

Krasner, Stephen D., **Sovereignty: Organized Hypocrisy**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.

Kupchan, Charles A., **No One's World**. The west, the rising rest and the coming global turn. New York: Oxford University Press, 2012.

Mattern, Janice B. and, Zarakol, Ayşe, Hierarchies in World Politics, **International Organization**, 70:3: 623-654, 2016. doi:10.1017/S0020818316000126

Mearsheimer, John, China's Unpeaceful Rise. **Current History** 105, no. 690: 160–2, 2006.

Miller, Manjari C., The role of beliefs in identifying rising powers: Comparing the United States, China, India and Germany. **The Chinese Journal of International Politics** 9:2: 211–238, 2016.

Modelski, George, The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State, **Comparative Studies in Society and History**, 20(2), 214-235, 1978. doi:10.1017/S0010417500008914

Moravcsik, Andrew, Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, 51(4), 513-553, 1997. doi:10.1162/002081897550447

Reilly, James, A Norm-Taker or a Norm-Maker? Chinese aid in Southeast Asia, **Journal of Contemporary China**, 21:73, 71-91, 2012. DOI: 10.1080/10670564.2012.627667

Rosenau, James N. and Czempiel, Ernst Otto (eds), **Governance Without Government**: Order and change in world politics. New York: Cambridge University Press, 1992.

Stephen, Matthew D., States, Norms and Power: Emerging Powers and Global Order, Millennium: **Journal of International Studies**, 42:3: 888–896, 2014. <http://dx.doi.org/10.1177/0305829814537363>.

Yaqing, Qin, Regionalising the Post-Hegemonic and Pluralist Multilateral System, in **Reforming Multilateralism in Post-Covid times**, Mario Telò (ed.), Foundation for European Progressive Studies, Brussels: Belgium: 130-132, 2020

Yu, Zheng-liang, **Reflections on China's Grand Strategy** ["Guanyu zhongguo da zhanlue de sikao"]. Research on Mao Zedong Deng Xiaoping Theory [Mao Zedong Deng Xiaoping Lilun Yanjiu] no. 5: 95-101, 2012.

Xue, Lei, **China as Permanent Member of the United Nations Security Council**, International Policy Analysis. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, April 2014. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10740.pdf>

Xuetong, Yan, **Leadership and the Rise of Great Powers**, Princeton University Press, 2019.

Victor, David G. and Keohane, Robert O., The Regime Complex for Climate Change (July 20, 2010). **APSA 2010 Annual Meeting Paper**, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1643813>.

Waldron, Arthur, Examining China's Adherence to International Norms, **Observer Research Foundation** Issue Brief no. 231, 2018. ISBN 978-93-87407-86-2.

Xu, Jin, Debates in IR Academia and China's Policy Adjustments, **Chinese Journal of International Politics** 9:4: 459–85, 2016.

60 • *Giovanni Barbieri*

Yang, Jiemian, **Strategic Adjustment of China's Diplomacy at a New Starting Point** [Zhan zai xin qidiande zhongguo waijiao zhanlue tiaozheng]. Global Review [Guoji Zhanwang] no. 1: 1-13, 2014.

Zürn, Michael, **A Theory of Global Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA GLOBAL E PERSPECTIVAS PARA O MULTILATERALISMO NAS PRÓXIMAS DÉCADAS: O PAPEL DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

Leila Bijos¹

Gilberto de Almeida Lima Filho²

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria e a conseqüente derrocada da URSS, os Estados Unidos da América passaram a ser a única grande potência hegemônica no cenário global. O país se transformou no grande polarizador das questões políticas e econômicas, inaugurando uma nova ordem mundial marcada pela unipolaridade. Tomando por base essa conjuntura, afirmava-se que essa nova época seria marcada como o fim da história, na qual a humanidade teria atingido o auge de sua evolução com a superação das contradições existentes na Guerra Fria. Como consequência, a prevalência dos valores democráticos e da economia de mercado, com base nos valores liberais, passaram a ser as bandeiras executadas pelos Estados Unidos na sua política externa ao longo dos tempos. Dentro deste escopo, com base numa metodologia empírica, este artigo se propõe a analisar a política externa dos Estados Unidos durante o período em questão buscando compreender o papel da liderança americana nas relações internacionais, com foco na discussão de políticas que ora

1 Leila Bijos. Doutora em Sociologia do Desenvolvimento, UnB/UCSD. Pós-Doutorado pela SMU/Canada. Professor Visitante do Programa PPCPRI, UFPB. Coordenadora de Pesquisa do CEEEx. Aigner-Rollet-Guest Professor UNI-ETC, Uni-Graz. Professora Pesquisadora Baku International Multiculturalism Centre, Azerbaijão. Pesquisadora na Universidade das Nações Unidas, Tóquio. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4462051300142185>, <https://orcid.org/0000-0002-9268-8871>, E-mail: leilabijos@gmail.com.

2 Gilberto de Almeida Lima Filho. Mestrando em Ciência Política, UFPB. E-mail: gilbertolima092@gmail.com.

corroboraram para o unilateralismo, ora para o multilateralismo, numa estrutura de governança global. O objetivo central centra-se na importância do conhecimento empírico, ancorado em políticas dinâmicas regionais, os impactos dos atores latino-americanos nessas dinâmicas e a política externa do Brasil em seus processos de decisão. Infere-se acerca das estruturas de governança global, o papel do multilateralismo, o impacto dos atentados de 11 de setembro de 2001, a Organização das Nações Unidas, o Conselho de Segurança, e repercussões nos relacionamentos estabelecidos com seus aliados, Reino Unido, França, Alemanha, Israel, e países no Sul da Ásia. Política de Guerra ao Terror, invasão ao Iraque, ao Afeganistão, celeiro de terroristas e questões de defesa e segurança relacionadas com a proliferação de armamentos nucleares, armas de destruição em massa, envolvendo a Coreia do Norte, Irã e regimes socialistas e ditatoriais.

Palavras-chave: Política Externa dos Estados Unidos; Unipolaridade; Multilateralismo; Unilateralismo.

ABSTRACT

With the end of the Cold War and the consequent collapse of the USSR, the United States of America became the only major hegemonic power on the global stage. The country has become the great polarizer of political and economic issues, inaugurating a new world order marked by unipolarity. Based on this situation, it was said that this new era would be marked as the end of history, in which humanity would have reached the peak of its evolution by overcoming the contradictions that existed in the Cold War. As a result, the prevalence of democratic values and the market economy, based on liberal values, became the flags carried out by the United States in its foreign policy over time. Within this scope, based on an empirical methodology, this article proposes to analyze the foreign policy of the United States during the period in question, seeking to understand the role of the American leadership in international relations, focusing on the discussion of policies that now support unilateralism, now to multilateralism, in a global governance structure. The central objective is centered on the importance of empirical knowledge, anchored in dynamic regional policies, the impacts of Latin American actors on these dynamics and the Brazilian foreign policy in its decision-making processes. It is inferred about the structures of global governance, the role of multilateralism, the impact of the attacks of September 11, 2001, the United Nations, the Security Council, and repercussions on the relationships established with its allies, United

Kingdom, France, Germany, Israel, and countries in South Asia. War on Terror policy, invasion of Iraq, Afghanistan, terrorist hotbed and defense and security issues related to the proliferation of nuclear weapons, weapons of mass destruction, involving North Korea, Iran and socialist and dictatorial regimes.

Keywords: United States Foreign Policy; Unipolarity; Multilateralism; Unilateralism.

INTRODUÇÃO

A forma como a política externa dos Estados Unidos hoje é concebida e como foi conformada durante todo o período pós-Segunda Guerra Mundial, se liga fortemente aos valores e princípios fundadores do Estado norte-americano. Geograficamente privilegiados, os EUA fortaleceram a sua economia ao longo dos anos e desenvolveram uma cultura social e política, afirmando que gozavam de uma prerrogativa divina de serem os bastiões da liberdade e de um novo mundo que surgia. Balizados nesse ideal, o país se fundou e estruturou suas ideias de excepcionalismo e universalismo (ANDERSON, 2015). O excepcionalismo diz respeito à crença do experimento democrático americano ser único e o universalismo a questão de que os EUA exportariam para o mundo a salvação prometidas pelos valores democráticos e capitalistas. Com Theodore Roosevelt, houve uma guinada maior para os valores da religião, democracia e comércio. A partir deste período, os EUA começaram a pôr em marcha um projeto econômico e político que mais à frente não encontraria precedentes na história do mundo. Antes mesmo da Primeira Guerra Mundial, os EUA já eram maiores industrialmente do que Alemanha e Grã-Bretanha juntos.

Ancorado neste arcabouço histórico temporal, com base numa metodologia empírica de fatos e documentos científicos, este artigo se propõe a analisar a política externa dos Estados Unidos durante o período em questão buscando compreender o papel da liderança americana nas relações internacionais, com foco na discussão de políticas que ora corroboraram para o unilateralismo, ora para o multilateralismo.

Com o fim da Guerra Fria e a conseqüente derrocada da URSS e do bloco socialista, os Estados Unidos da América passaram a ser a única

grande potência hegemônica no cenário global. O país se transformou no grande polarizador das questões políticas e econômicas, inaugurando uma nova ordem mundial marcada pela unipolaridade. Francis Fukuyama (1992) afirmava que essa nova época seria marcada como o fim da história, na qual a humanidade teria atingido o auge de sua evolução com a superação das contradições existentes na Guerra Fria. Como consequência, a prevalência dos valores democráticos e da economia de mercado, com base nos valores liberais, são as bandeiras executadas pelos Estados Unidos na sua política externa.

Após a Primeira Guerra Mundial, os EUA começaram a desempenhar um papel importante internacionalmente no contexto da criação da Liga das Nações, sob a tutela de Woodrow Wilson, na Organização das Nações Unidas (ONU) e no projeto de reconstrução da Europa, arrasada pela guerra. A ideia é a de que o mundo deveria se tornar um lugar seguro para o capitalismo em geral, sob a liderança dos norte-americanos (ANDERSON, 2015).

1. AS FONTES DO PODER AMERICANO E SEUS DESAFIOS NO SÉCULO XXI

Durante a Guerra Fria (1947-1991), os Estados Unidos (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) lideraram o sistema internacional, dividindo o mundo e as relações internacionais entre os defensores da democracia e do capitalismo. O período da Guerra Fria é um período marcado pela bipolaridade, no qual duas potências rivais e poderes semelhantes se antagonizam no sistema internacional em busca de estender a sua influência e minar o poder da sua rival. Os EUA buscavam a construção de um mundo que fosse seguro para a democracia, bem como para a sua expansão, como afirmava Woodrow Wilson. Estrategicamente, deveria haver um desmantelamento dos impérios coloniais para que esses países se tornassem independentes e se desenvolvessem sob a gestão dos EUA. A União Soviética almejava recuperar territórios perdidos durante a Segunda Guerra e aumentar a sua esfera de influência.

No que tange à linha de política externa dos EUA nesta época, os americanos moldaram suas ações no sentido de um embate com os

comunistas. Pecequilo (2017) traz a questão de como a existência de um rival em comum foi importante para a política externa dos Estados Unidos no período da Guerra Fria, pois existia um consenso entre os partidos Democrata e Republicano, no que tange ao direcionamento das ações do país no exterior com os valores democráticos e o liberalismo. O multilateralismo era forte e ditava a tônica da política externa, pois ao mesmo tempo em que combatiam o comunismo buscavam fortalecer um conjunto de instituições internacionais sob a sua liderança e influência.

Após o término da II GM, as questões relacionadas ao ambiente externo do poder dos EUA, tem sido colocada à parte do sistema político interno. Documento importante para a política externa durante a Guerra Fria foi a National Security Council-68 (NSC-68) da década de 1950. O documento doutrinava uma ação política mais intensa por parte dos EUA no sentido de uma mobilização para a guerra, a militarização, e a liderança dos EUA internacionalmente (PECEQUILO, 2005). Igualmente significativa para a política externa norte-americana foi a questão de que após o término da Segunda Guerra Mundial, as questões relacionadas ao ambiente externo do poder dos EUA, seria exercido de forma preponderante, com questões internacionais inseridas numa “grande estratégia”, conforme referendado por Perry Anderson (2015).

A década de 1970 ficou marcada por crises internacionais que colocaram em xeque o consenso que existia entre os dois partidos, e colaboraram para uma mudança em termos de linha de política externa mais direcionada a tomadas de decisões unilaterais. Sobressaem-se o fracasso dos EUA na Guerra do Vietnã (1975), sensação de perda de influência do país nas relações internacionais, ascensão da China, normalização do intercâmbio bilateral, negociações para as corridas armamentistas sob a tutela de Richard Nixon e Henry Kissinger, a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, dentre outros.

Nos anos 1980 entra em cenário a agenda neoliberal, sob a direção do presidente Ronald Reagan, que inicia uma série de políticas de reafirmação da defesa do Estado mínimo, deslança programas de privatização, desregulamentação e desmonte do Estado de Bem-Estar. Reagan priorizou políticas baseadas em elementos neoconservadores, descritos pelo unilateralismo, internacionalismo não-institucional, democracia e poderio

militar. Esses problemas, todavia, não minaram o poder e a influência dos Estados Unidos no cenário internacional.

Com a derrocada do bloco socialista, os Estados Unidos se tornam a única grande potência hegemônica no sistema internacional, com o caminho aberto para liderar o mundo e expandir os valores democráticos e de livre mercado. Ancorado numa agenda neoliberal, os primeiros anos do pós-Guerra Fria são marcados pelo “Consenso de Washington”, política na qual os Estados Unidos através de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, impuseram reformas aos países em desenvolvimento como uma condição *sine qua non* para a sua inserção internacional.

Na próxima seção analisaremos os principais pontos de política externa dos governos de George W. H. Bush a Barack Obama (1989-2015), com o fito de avaliar o enquadramento do país nas questões multilaterais ou unilaterais, e existência de uma linha “pura” de política externa.

2. PROBLEMAS E DILEMAS NO GOVERNO DE GEORGE W.H. BUSH (1989-1993)

Importante ressaltar que os problemas e dilemas enfrentados pelos Estados Unidos, seja no âmbito interno, como no externo, influenciaram a forma como o país conduzia a sua política externa. Durante o governo Reagan, foi desenvolvida uma política externa mais unilateral, com base em elementos democráticos, bem como a afirmação do poderio militar. No entanto, o fim do período bipolar suscitou mudanças na política externa dos Estados Unidos, fundada numa notória readequação no leste europeu, no surgimento dos novos 15 Estados independentes da Rússia na década de 1990.

Sem o antagonismo da União Soviética, os Estados Unidos se consolidaram no que tange ao engajamento internacional, na liderança econômica, e na sua influência junto às instituições internacionais. Francis Fukuyama (1992) afirmava que os Estados Unidos seriam o grande hegemom, e os valores disseminados pelos norte-americanos ditariam os termos das relações internacionais: a democracia e a economia de mercado. A nova ordem mundial seria caracterizada pelo fato de a humanidade ter atingido o auge de sua evolução com a superação das contradições existentes durante

o período da Guerra Fria. Em contrapartida, com um prognóstico bem menos otimista, Samuel Huntington (1997), no *Choque de Civilizações*, afirmava que o mundo iria entrar numa época onde os conflitos civilizacionais ditariam os termos das relações internacionais, principalmente no que se refere às questões religiosas e culturais. Huntington destaca quatro aspectos da nova ordem mundial: derrota do socialismo; disseminação global da lógica de mercado; controle das instituições econômicas multilaterais; conquista da superioridade militar por parte da OTAN, e a configuração unimultipolar do sistema internacional. Os EUA seriam a superpotência, existindo em conjunto com outras grandes potências, mas enfrentaria novos desafios relacionados à religião e ao nacionalismo. Huntington previa que a identidade cultural provocaria conflitos na nova ordem mundial e que os Estados Unidos encontrariam essa barreira no que diz respeito a sua esfera de atuação, em virtude do terrorismo islâmico e ascensão da China. A China se modernizou, mas não se ocidentalizou.

Como consequência, os Estados Unidos encontrariam resistência por parte de civilizações que não entendem os valores americanos como valores universais, e as novas ameaças muito mais pontuais e de difícil percepção. O primeiro presidente do pós-Guerra Fria foi George W. H. Bush, um presidente republicano que defendia a estabilidade e o consenso na esfera internacional, a reafirmação do seu compromisso para com os países europeus, a manutenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), dando a esta organização uma nova roupagem na ausência do inimigo soviético. Os Estados Unidos, bem como os países aliados de Europa ocidental buscaram a solução pacífica de situações envolvendo o período de transição para os novos países que buscavam a sua independência no leste europeu, com a reunificação da Alemanha. Os americanos investiram fortemente na criação de uma Comunidade Europeia (CE) que visava à construção de um novo grande aliado nas relações internacionais, bem como manter afastada uma possível atração desses países para o comunismo. A União Europeia foi criada em 1992 através do Tratado de Maastricht.

A nova ordem mundial preconizada por Fukuyama sofreria o seu primeiro grande abalo no advento da invasão do Kuwait pelo Iraque, a Primeira Guerra do Golfo (1990-1991), e a síndrome expansionista de Saddam Hussein. A invasão provocou uma reação internacional no sentido de condenação das

atitudes iraquianas. Nesse sentido, sob a liderança dos Estados Unidos, foi exigida a retirada imediata das tropas iraquianas do território do Kuwait, com o aval das Nações Unidas, e uma coalizão com o fito de restabelecer a ordem e a soberania do Kuwait. Saddam Hussein não aceitou retirar suas tropas do Kuwait, o que fez com que o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovasse uma intervenção armada (Tempestade do Deserto) que foi um sucesso e que agiu com rapidez a fim de restaurar a ordem e a soberania kuaitianas.

A ideia dos Estados Unidos de uma nova ordem mundial sustentada pela sua liderança e pelos valores de cooperação, direitos humanos, democracia, paz e liberdade eram as bases também das Nações Unidas. Todavia, alguns fatores contribuíram para que os novos tempos não fossem se concretizando na prática, uma vez que os Estados Unidos não investiram em esforços ou ações para a condução desta nova ordem internacional. A política de Bush foi muito pragmática e existia domesticamente uma sensação de declínio dos Estados Unidos, principalmente relacionado à questão de que o país não conseguia financiar suas próprias operações militares. O Oriente Médio, apesar do sucesso no Kuwait, continuou a ser uma região onde a desordem imperava. Saddam Hussein continuou no poder e expandiu a sua capacidade militar.

Bush tentou fortalecer as instituições internacionais e a liderança americana com o objetivo específico de expandir os valores americanos pelo mundo. As críticas internas contundentes, explicitavam que os Estados Unidos se preocupavam mais com o exterior do que com as questões internas e somando-se, ainda, outros fatores fizeram com que Bush não se reelegesse, e que Bill Clinton chegasse ao poder em 1993.

3. A ERA BILL CLINTON (1993-2001)

Bill Clinton foi o primeiro presidente eleito do pós-Guerra Fria, visto que Bush já era presidente, quando a União Soviética deixou de existir efetivamente. Neste contexto, Clinton foi o primeiro democrata na liderança dos EUA depois de uma sequência de mais de dez anos de controle republicano da política americana. O discurso de Clinton focava no aspecto

interno dos Estados Unidos e na questão de uma recuperação econômica e social dos americanos. Clinton buscou direcionar a sua política externa no sentido de um desenvolvimento interno que teria reflexos na política exterior do país. Assim, buscava-se uma revitalização da economia americana ao passo que promoveria a democracia e outros valores para o exterior.

A política externa de Clinton tinha como bandeiras o engajamento e a expansão. Nos primeiros momentos de seu governo Clinton já se depara com situações problemáticas no sistema internacional: a Guerra da Bósnia e a execução de um embargo contra o Haiti. Tomando por base a política exterior de Clinton, no que tange às suas ações internas, este tinha como objetivo uma política global que envolvesse um jogo de ganhos mútuos. Este objetivo se conectava com a política de expansão de uma paz democrática, com um aumento no número de democracias no mundo, bem como um processo que estaria criando uma maior interdependência entre os Estados, principalmente no que tange ao fator econômico, tendo como consequência, uma maior vazão às políticas multilaterais, sob a tutela dos Estados Unidos. No que se refere aos inimigos dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, tem-se os *rogue states* (Estados falidos), sendo lugares onde o terrorismo e a proliferação de armas nucleares estariam ganhando espaço (BIJOS; OLIVEIRA, 2011).

O governo Clinton buscou fortalecer o multilateralismo no que se refere à esfera econômica, com o advento da criação do NAFTA e da Organização Mundial do Comércio (OMC), com a expansão das exportações, com um crescimento em torno de 20% do Produto Nacional Bruto (GUIMARÃES, 2002). No contexto da esfera militar, foi dado um novo sentido à OTAN, direcionado a manter a influência americana na Europa ao mesmo tempo em que se impediria e neutralizaria planos militares autônomos na Europa. Ponto que merece destaque é a renovação do tratado de segurança entre Estados Unidos e o Japão com vistas ao equilíbrio de poder na Ásia, num contexto de uma guinada econômica da China. No que diz respeito às políticas multilaterais tomadas pelos Estados Unidos, uma grave crise se instaurou com a intervenção da OTAN na crise do Kosovo, o que não aconteceu sob os princípios de Direito Internacional, o que põe em dúvida a questão do multilateralismo do governo Clinton.

No contexto das estratégias do governo Clinton, uma das estratégias adotadas foi a questão de uma segurança cooperativa, pautada pelo uso de instituições internacionais, buscando-se reduzir custos com a dissuasão de agressores e de possíveis ameaças. Esta cooperação é facilitada pela questão do maior número de países democráticos e pela questão da globalização e interdependência. A primazia é outro tipo de estratégia no contexto da política externa dos Estados Unidos, que implica na atuação hegemônica, na importância de manter e garantir a estabilidade do sistema internacional sob ações unipolares por parte da grande potência. A atuação da primazia do governo Clinton pode ser considerada como uma “primazia seletiva” (Guimarães, 2002) no sentido de que houve situações onde a cooperação também foi buscada. Esta situação ilustra a política de que quando necessário os Estados Unidos agiriam de acordo com os seus interesses, caso a cooperação não fosse possível.

Em termos de estratégia, Pecequillo (2005) caracteriza a era Clinton como de um multilateralismo assertivo. Dos anos 1993 a 1997 a expansão e o engajamento eram as bases da política externa, com a conquista da conclusão da Rodada Uruguaí que culminou com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). No segundo mandato, Clinton objetivou recuperar o relacionamento com as grandes potências, investimentos na OTAN, e uso maior e mais descontrolado do uso da força. Ameaças foram identificadas como sendo prejudiciais aos interesses dos norte-americanos o que levou a um maior conjunto de tomada de decisões multilaterais. Em 1997 uma crise financeira mundial começou na Ásia, e os Estados Unidos tiveram papel importante para o controle da crise. Por fim, a doutrina da intervenção humanitária ganhou uma maior preponderância nas questões internacionais, principalmente no cenário dos problemas em Kosovo e no Oriente Médio.

4. GEORGE W. BUSH (2001-2009): A AGENDA NEOCONSERVADORA E A GUERRA CONTRA O TERROR

George W. Bush, também conhecido como Bush filho, foi eleito presidente dos Estados Unidos em 2000, e assumiu o mandato em 2001, depois de vencer as eleições nos votos dos delegados, apesar de perder no voto popular.

Seu discurso pautava-se no conservadorismo e com a promessa de “recuperar a verdadeira moral da América, abalada pelo que os republicanos definem como excessos liberais” (PECEQUILO, 2005, p. 363). No contexto da política externa a agenda do governo Bush era a de um Internacionalismo Diferenciado (PECEQUILO, 2005). Durante o pleito eleitoral, Bush argumentava que os Estados Unidos haviam enfraquecido a sua posição hegemônica e que a possibilidade de unilateralismo estava sendo desperdiçada por questões burocráticas e temas secundários, como a questão do meio ambiente e dos direitos humanos. Nos primeiros momentos de seu governo, Bush direcionou suas ações no sentido de confrontar os seus aliados e potências como China e Rússia, estas últimas sendo agora vistas como competidores e não parceiras estratégicas, além de posições unilaterais no que tange a acordos internacionais, construção do sistema de defesa de antimísseis (TMD), e rejeição ao protocolo de Kyoto. Na esfera comercial, Bush buscou de forma preferencial acordos bilaterais.

Em 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos sofreram os atentados terroristas perpetrados pela Al-Qaeda coordenada por Osama Bin Laden, que viriam a ser um marco nas relações internacionais do país, caía por terra o mito da inviolabilidade do território americano (PECEQUILO, 2005). A invasão ao Iraque pelos Estados Unidos é uma ilustração de uma política que já vinha sendo adotada desde os primórdios do governo Bush e que foi intensificada com os atentados de 11 de setembro, baseada no uso da força e na defesa dos interesses americanos no mundo, que muito mais parecia como uma forma de imperialismo.

Os atentados de 11 de setembro ditaram o viés da política externa de Bush, que passaria a ser conhecida como a Doutrina Bush, baseada em quatro elementos: a crença num regime doméstico forte que seria preponderante na elaboração da política externa; percepção das ameaças aos Estados Unidos e seus valores; unilateralismo, quando necessário; e uma noção de que os Estados Unidos tem um papel preponderante na manutenção da paz e estabilidade no sistema internacional (JEVIS, 2003). Dentro deste contexto, foi reafirmado o ódio aos imigrantes, o nacionalismo e o militarismo de caráter unilateral, refletidos no cenário interno e externo. Neste escopo, vai tomando forma a Doutrina Bush com a criação do Eixo do Mal, uma lista de países inimigos e que representavam uma ameaça iminente

aos Estados Unidos e aos seus valores, referendada pela tese do choque de civilizações em que os Estados Unidos e os seus valores se opõem aos valores dos outros, principalmente quando se trata da questão de um processo de “indigenização” nos países que formam o mundo mulçumano, como advogado por Huntington. A Guerra do Afeganistão foi considerada, neste sentido, como uma guerra justa e foi referendada pela comunidade internacional como uma resposta aos atentados de 11 de setembro, batizada de Liberdade Duradoura, a missão de combate ao terrorismo era baseada em três objetivos primaciais: destruição da Al-Qaeda e do talibã; reconstrução política e econômica do Afeganistão; e a eliminação do terrorismo em proporção mundial. A questão central é a de que quanto maior a quantidade de democracias, maior a estabilidade e, conseqüentemente, uma menor incidência de terrorismo e conflito nas relações internacionais. Entretanto, autores como Perry Anderson (2015) afirma que o mundo livre era compatível com a ditadura e que a liberdade que os Estados Unidos buscavam era a liberdade do capital, o que leva o discurso democrático mais como uma retórica e embasamento para o capitalismo³.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Doutrina Bush, ao se preocupar com as questões internas dos Estados, acredita que esta influencia a forma como estes Estados agem na sua política externa, sendo o seu governo substituído por Barack Obama, como 44º presidente dos Estados Unidos em 2009, com a promessa de ações que levariam os Estados Unidos à execução de políticas multilaterais. Em outros termos, uma quebra com a política unilateralista que caracterizava o seu antecessor. O discurso de Obama estava centrado na visão negativa de que o mundo tinha das ações dos Estados Unidos e que seria necessário escrever um novo capítulo na história americana. Dentro deste contexto, a política externa estaria direcionada ao reconhecimento dos desafios que o cenário internacional apresentava e que isto exigia a necessidade de instituições internacionais que trabalhassem para superar todos os desafios postos.

³ Importante ressaltar que a forma como os Estados Unidos classificam ou não um país como ditadura leva em consideração seus interesses econômicos e políticos.

Durante a campanha presidencial Obama, no que se refere à questão das relações internacionais, o presidente somente mencionou o termo multilateralismo duas vezes e o termo instituições internacionais apenas duas. Importante, ainda, mencionar que mesmo com um discurso multilateralista, Obama afirmou ser as Nações Unidas uma instituição imperfeita, e pontuou a necessidade de reformar as outras instituições internacionais. Obama argumentava a necessidade de que os Estados Unidos trabalhassem alinhados com seus parceiros no exterior para mitigar os problemas que se apresentavam. Na esfera do Conselho de Segurança da ONU, Obama se tornou o primeiro presidente da história dos Estados Unidos a presidir uma reunião do conselho, liderando o órgão no sentido de uma resolução para que os Estados membros da ONU tomassem medidas no sentido do combate ao uso de armas nucleares. Os Estados Unidos também conseguiram através do Conselho de Segurança impor sanções contra o Irã e a Coreia do Norte pela questão de que esses países possuíam programas nucleares.

No que corresponde ao Tribunal Penal Internacional, a administração Obama se recusou a reverter decisões anteriores que renunciavam a participação americana no tribunal, bem como no Tratado de Ottawa para o banimento de minas terrestres. Até junho de 2010, Obama havia submetido seis tratados ao Senado, dos quais apenas um tinha um escopo multilateral. Ainda em 2010, o então presidente havia criado 63 novas agências de combate ao terrorismo. Na Líbia, os EUA lançaram mísseis e ataques aéreos sem a autorização do Congresso, violando a Constituição no que se refere a Resolução sobre Poderes de Guerra (1973), com o argumento de que o ataque não poderia ser classificado como “hostilidades”, pois nenhuma tropa do país estava envolvida. Os EUA chamaram os ataques de “ações militares cinéticas”. Com o Irã, os norte-americanos criaram bloqueios econômicos e uma guerra cibernética. Na esteira da ascensão econômica da China, os Estados Unidos buscavam manter a sua influência no mar da China, com disputas navais com o país asiático.

Em relação à apreciação do Congresso de tratados, o único tratado concluído naquele ano foi o New Start Treaty, que tinha como objetivo a redução dos arsenais nucleares de Rússia e Estados Unidos, assim com a Primavera Árabe e o Estado Islâmico estavam no topo da agenda norte-

americana. No seu segundo mandato, Obama teve como prioridade da sua agenda a questão do comércio internacional, a criação de um acordo de livre-comércio, a Parceria TransPacífico (TPP) era prioridade. O TPP só foi alcançado em 2015, após sete anos de negociações.

As expectativas por uma atuação que fortalecesse o multilateralismo foram aos poucos sendo frustradas. Não há como se classificar a política externa de um presidente ou de um partido como sendo de forma “pura” unipolar ou multipolar. Os Estados Unidos agiram de acordo com os seus interesses econômicos e políticos. O multilateralismo e as organizações internacionais foram usados para referendar as ações dos EUA, que quando encontravam empecilhos para a sua tomada de decisões não hesitavam em agir de forma unilateral. Não obstante a forma como os Estados Unidos direcionam a sua política externa, existem princípios, valores e tradições que são a base das ações norte-americanas e que datam de tempos da fundação do país no século XVIII. A democracia, o capitalismo, o livre-mercado ditam o teor da tomada de decisões. No ano de 2014, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou que o tamanho da economia dos EUA girou em torno de 17, 4 trilhões de dólares, enquanto a economia chinesa estava em torno de 17,6 trilhões dólares.

Como marcos conclusivos é importante lembrar que os Estados Unidos foram o grande precursor da nova ordem mundial. As instituições e organismos internacionais são baseados em valores e princípios defendidos pelos norte-americanos, que buscam expandir esses ideais e posturas para todo o mundo. Sem embargo, o fortalecimento econômico de países como a China e Índia, somados a um maior protagonismo político Russo colocam em xeque o momento unipolar ou unimultipolar dos Estados Unidos. As instituições e organismos devem servir aos interesses globais de paz, prosperidade e solidariedade, tendo as Nações Unidas como baluarte dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **A Política Externa Norte-Americana e seus Teóricos**. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

AYERBE, Luís Fernando. Os Estados Unidos e as Relações Internacionais Contemporâneas. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**. Vol, 27, nº 2, julho/dezembro, p. 331-368, 2005.

BIJOS, Leila. A Relação dos Estados Unidos com o Mundo. **Revista Internacional de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília: Editora Fortium, V. 2, N. 1, jan-jun, p. 100-126, 2007.

BIJOS, Leila; OLIVEIRA, Jacqueline Nunes de. A Legitimidade da Guerra nos Estados Fracassados. Brasília, DF: **Revista CEJ**, Ano XV, n. 54, jul-set., p. 61-72, 2007.

FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. São Paulo: Fronteiras do Pensamento, 2016.

GADDIS, JOHN LEWIS. **The Cold War: a new history**. New York: The Penguin Press, 2005.

GEORGE, Alexander. **Presidential Decision making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice**. Boulder, CO: Westview Press, 1980.

GUIMARÃES, César. A Política Externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. São Paulo: **Estudos Avançados** (46), p. 53-6, 2002.

HUNTINGTON, Samuel. **Choque de Civilizações e a Recomposição da ordem Mundial**. (Tradução de M. H. C. Côrtes). Rio de Janeiro: Objetiva: 1997.

JERVIS, Robert. Understanding the Bush Doctrine. **Political Science Quarterly**. Volume 118. Number 3, p. 365-388, 2003.

KARNAL, Leandro, *et al.* **História dos Estados Unidos**: das Origens ao Século XXI. São Paulo: Editora Contexto, 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos**: Continuidade ou Mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

_____. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização. **Revista Esboços**, Florianópolis, V. 24, n. 38, p. 339-359, 2017.

SKIDMORE, David. The Obama Presidency and US Foreign Policy: where is the Multilateralism? **International Studies Perspectives** 43, p. 43-64, 2012.

DIMENSÃO MULTILATERAL NAS POLÍTICAS EXTERNAS DE BRASIL, CHINA E ÍNDIA: POSSIBILIDADES EPISTEMOLÓGICAS

Betina Thomaz Sauter¹

João Henrique Salles Jung²

Carlos Renato Ungaretti³

RESUMO

A partir de uma perspectiva comparada, o artigo busca analisar a dimensão multilateral na inserção internacional de Brasil, China e Índia, particularmente o seu papel para a elaboração das agendas de suas respectivas políticas externas. Entende-se que, embora já amplamente pesquisada e documentada, a inserção desses Estados em determinados fóruns multilaterais, como IBAS ou BRICS, por vezes ofusca uma visão mais abrangente a respeito do multilateralismo na construção da agenda de política externa. Neste sentido, o foco do trabalho não corresponde a uma análise da práxis dos países em determinada instituição; ao contrário, pretende-se examinar como a noção de multilateralismo estrutura - ou não - a agenda externa dos três países. Em suma, a proposta é explorar a possibilidade de uma epistemologia do multilateralismo enquanto forma de estruturar uma prática política-internacional que se concretiza por meio da agenda diplomática dos países aqui analisados.

Palavras-chave: Multilateralismo; Política Externa Brasileira; Política Externa Chinesa; Política Externa Indiana; Política Internacional.

1 Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Pesquisadora do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: betina.sauter@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5628877604330872>.

2 Doutorando em Filosofia pela FernUniversität in Hagen em regime de cotutela com a PUCRS. Bolsista do DAAD. Ex-presidente e pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Colaborador do Cosmopolitanism, em Lisboa. E-mail: joaojung@outlook.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8750852447754541>.

3 Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Pesquisador assistente no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: renato.ungaretti94@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6308443841890200>.

ABSTRACT

From a comparative perspective, the article seeks to analyze the multilateral dimension in the international insertion of Brazil, China and India, particularly their role in the elaboration of the agendas of their respective foreign policies. It is understood that, although already extensively researched and documented, the inclusion of these States in certain multilateral forums, such as IBSA or BRICS, sometimes overshadows a more comprehensive view of multilateralism in the construction of the foreign policy's agenda. In this sense, the focus of the work is not about the praxis of countries in international institutions; on the contrary, it intends to examine how the notion of multilateralism structures - or not - the external agenda of the three countries. In short, the proposal is to explore the possibility of an epistemology of multilateralism as a way of structuring an international political practice that materializes through the diplomatic agenda of the countries analyzed here.

Keywords: Multilateralism; Brazilian Foreign Policy; Chinese Foreign Policy; Indian Foreign Policy; International Politics.

INTRODUÇÃO

A partir de uma perspectiva comparada, o artigo busca analisar a dimensão multilateral na inserção internacional de Brasil, China e Índia, particularmente o seu papel para a elaboração das agendas de suas respectivas políticas externas. Entende-se que, embora já amplamente pesquisada e documentada, a inserção desses Estados em determinados fóruns multilaterais, como IBAS ou BRICS, por vezes ofusca uma visão mais abrangente a respeito do multilateralismo e de sua contribuição para a construção da agenda internacional das chancelarias. Neste sentido, o foco do trabalho não se associa a uma análise da práxis dos países em determinada instituição; ao contrário, pretende-se examinar como a noção de multilateralismo estrutura - ou não - a agenda externa dos três países. Em suma, a proposta é explorar a possibilidade de uma epistemologia do multilateralismo enquanto forma de estruturar uma prática política-

internacional que se concretiza por meio da agenda diplomática dos países aqui analisados.

De que forma o multilateralismo corresponde a um instrumento para a estratégia de inserção internacional do Brasil, da China e da Índia? Este é o questionamento que norteia a pesquisa aqui em desenvolvimento. Para realizar essa investigação, fontes documentais das chancelarias de cada país serão utilizadas, bem como a literatura especializada sobre política externa, de modo a conceber uma construção da ideia de inserção multilateral presente no Brasil, China e Índia. Assim será possível, em linha com as agendas de cada um dos países focalizados, refletir sobre as possibilidades de uma epistemologia do multilateralismo. Isto é, poderemos identificar os pilares que estruturam a inserção internacional, em sua dimensão multilateral, de cada um dos três atores. Cabe ressaltar que a distinção possível entre temáticas do multilateralismo (político, econômico, securitário e etc) não constitui uma preocupação imediata, isso pois se compreende que tais subdivisões partem de uma mesma intenção.

Com um viés teórico, o trabalho proposto por este texto pretende estabelecer diretrizes iniciais para a análise da agenda multilateral de Brasil, Índia e China, visando também enriquecer análises empíricas que tratam da atuação destes países em fóruns específicos. Nota-se uma lacuna acadêmica nesta formulação, o que em partes se explica pela ausência de um esforço filosófico para a elaboração das Análises de Política Externa (APA). Os objetivos deste estudo tornam-se mais nítidos ao se reconhecer que tal esforço corresponde a uma agenda de pesquisa mais ampla. Ao compartilhar essa triangulação, os autores pretendem construir futuramente, a partir deste trabalho exploratório, esquemas analíticos que possibilitem encaixar padrões de conduta multilateral de cada um destes países. Para tanto, é essencial a fundamentação filosófica-teórica aqui proposta.

1. O MULTILATERALISMO ENQUANTO ACUMULADO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO?

No caso brasileiro, o multilateralismo adentra aquilo que Amado Cervo (2008) aponta enquanto acumulado histórico da diplomacia brasileira. Ainda,

segundo Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini (2011, p.2): “A participação ativa em arenas multilaterais é uma característica da política externa brasileira e se relaciona com o objetivo de parte das elites de projetar o país como um ator relevante na configuração do sistema internacional”. De um panorama histórico, Flávia Mello (2011, p.8) aponta que desde o século XIX o envolvimento em fóruns multilaterais tem sido característico da política externa brasileira, no que destaca a participação do país em questões tanto práticas - transportes e comunicações - quanto normativas, como foi o caso da Conferência Internacional da Paz (1907) em Haia. Desse modo, compreende-se desde então que os fóruns multilaterais possuem, historicamente, um local privilegiado na estratégia de inserção internacional do país.

Contudo, percebe-se nuances quanto ao ativismo multilateral no decorrer da trajetória da política exterior do Brasil. Normalmente ao acompanhar o macro cenário da política internacional, o país recua ou avança no engajamento frente aos fóruns multilaterais. Assim pode-se afirmar que, apesar de ser possível colocar o multilateralismo enquanto importante variável na formulação da projeção exterior do Brasil, o grau da importância desta é suscetível a alterações, conforme aponta João Jung (2020) sobre o atual papel dos fóruns multilaterais na agenda externa do país.

Ao se considerar os dois grandes eixos da inserção internacional brasileira - o associativismo e o autonomismo - é possível defender que neste último há uma tendência ao multilateralismo, enquanto no primeiro as relações bilaterais costumam ser mais exploradas. Para se utilizar de um exemplo relativamente recente, verifica-se que o desgaste no modelo associativista durante o governo de Cardoso levou a uma clivagem rumo ao autonomismo (SILVA, 2012), fenômeno o qual, veio acompanhado de uma maior participação do país em fóruns multilaterais; algo ampliado e bem explorado pelos governos Lula no fomento da coalizão Sul-Sul (OLIVEIRA *et al*, 2006). Atualmente, no governo Bolsonaro - em um movimento visível desde o governo Temer - é verificado um retorno ao associativismo atrelado à bilateralização das relações internacionais brasileiras (JUNG, 2020).

Com a queda da bipolaridade que marcou o sistema internacional no século XX, bem como com o posterior fim do ufanismo unipolar dos Estados Unidos, é amplamente aceita a compreensão de uma ordem multipolar nas

relações internacionais contemporâneas. Se colocarmos o Brasil dentro do quadrante de uma potência média, conforme definido por Ricardo Sennes (2003), é possível compreender o porquê da importância do multilateralismo na estratégia de inserção internacional do país. Isto pois, em um contexto multipolar, atores intermediários - ou mesmo subdesenvolvidos - passam a ter uma capacidade de gestão na política internacional através de sua participação em fóruns multilaterais (VIGEVANI; RAMANZINI, 2011). Ou seja, o contexto multipolar incentiva uma ação multilateral por parte de países que, em ordens outras, agiriam apenas por estratégias como o *bandwagon*.

Ao retornar ao parágrafo inicial desta seção, defende-se aqui que na história da política exterior do Brasil houve, de fato, um ímpeto multilateral - de modo a concordar com teses como a do acumulado diplomático. Ao mesmo tempo, contudo, esta tendência ao multilateralismo não resultou em uma real prática diplomática, de modo a contrastar com a ideia de Vigevani e Ramanzini (2011), os quais defendem que a participação ativa em fóruns multilaterais marcou a política externa brasileira do século XX. Concorda-se aqui com a periodização apontada por Paulo Visentini (2013), a de que a multilateralidade só ganha peso na inserção internacional do Brasil a partir da Política Externa Independente (PEI), formulada entre Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), a qual impactou a política externa brasileira até tempos recentes.

Nessa formulação, conjuga-se vontade política e conjuntura internacional como as variáveis que vão afetar a inserção multilateral de países intermediários como o Brasil. Assim, mostra-se como rasa a definição de que o interesse de alguns grupos em projetar o país é responsável por um tipo de estratégia na inserção internacional; isto é negligenciar os processos sistêmicos que afetam a capacidade de ação de países não centrais, como é o caso brasileiro. É só com um sistema mundial de hegemonias em crescente desgaste (VISENTINI, 2013, p. xi) e, mais enfaticamente, com a emergência de uma ordem multipolar - que marcou as relações internacionais a partir da década de 1990 -, que se pode argumentar uma ação multilateral ativa.

Em vias de evitar confusões, nesse ponto é importante fazer uma breve distinção entre os fóruns internacionais e os regionais. Quando se afirma o que está supracitado, aponta-se à dimensão internacional. No nível regional,

o Brasil tem um papel fundamental na constituição e desenvolvimento dos espaços de concerto regional ao longo da segunda metade do século XX. Contudo, os objetivos dos fóruns regionais são distintos dos análogos internacionais, pois enquanto os primeiros pensam na integração com países vizinhos, os outros se referem a questões quanto à ordem internacional - e a respectiva inserção do país nesta. Certamente, correlações são possíveis. Como aponta Jung (2017), o Brasil já se utilizou das plataformas regionais para ganhar força em sua projeção internacional; por questões de escopo, basta aqui fazer uma diferenciação entre os dois níveis, no que se ressalta a preocupação deste trabalho com o multilateralismo internacional.

O âmbito das coalizões Sul-Sul representa bem o movimento apontado, o de um direcionamento multilateral que tem seu último ciclo na política externa brasileira entre os anos 1990-2011. Há séculos na agenda externa brasileira (MELLO, 2011; VIGEVANI e RAMANZINI, 2011), de modo a fazer parte do acumulado diplomático brasileiro (CERVO, 2008), o multilateralismo pode ser considerado uma importante variável da inserção internacional do Brasil; contudo, foram poucos os momentos no qual o Brasil efetivou suas intenções multilaterais. Na dialética dos fenômenos até então abordados propõe-se uma tipologia que distingue um multilateralismo ativo de um multilateralismo passivo.

Conforme estes tipos-ideais, arrisca-se a dizer que é somente com o governo Lula, justamente a partir do eixo Sul-Sul, que o multilateralismo ganhou primazia de ação na política externa brasileira; eis o multilateralismo ativo. Em suma, aponta-se aqui a uma tese de que, apesar de (quase) sempre presente na vontade política internacional do Brasil, o país se viu constantemente constringido pela conjuntura a encontrar outros canais diplomáticos para efetivar seus interesses, ainda que participasse de fóruns multilaterais. Esse cenário corresponde ao multilateralismo passivo.

O multilateralismo enquanto ferramenta-chave da política externa brasileira só foi possível - devido às condicionantes que balizam a ação de um país intermediário - em um contexto de forte ativismo internacional, no qual o reconhecimento oriundo de uma diplomacia autônoma, multivetorial e diversificada (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007) forneceu as condições de um multilateralismo ativo. Clássicos pensadores da política externa brasileira, como Maria Regina Soares de Lima (2005) e Paulo Visentini (2013),

concordam com uma definição do Brasil enquanto um país que mescla historicamente princípios idealistas e realistas na sua prática política internacional. Tal modo de ação está embasado na característica brasileira em servir de mediador entre os diferentes países, advogando por um sistema menos assimétrico - sem conseguir grandes resultados. Aqui reside o cerne do proposto nesta análise: passou-se do papel de mediador/ espectador ao de propositor.

O Brasil passa a um multilateralismo ativo quando a conjuntura internacional fornece as condições de um ativismo diplomático que, competentemente organizado, coloca o país em um grau de relevância no sistema internacional; a diplomacia brasileira passa a afetar na definição da agenda internacional. Tal situação se dá impulsionada pela coalizão Sul-Sul (OLIVEIRA *et al.*, 2006), de modo similar ao de outros países emergentes. É o que se verá nas demais seções.

2. DA INTEGRAÇÃO PASSIVA AO ENGAJAMENTO OPORTUNISTA: O MULTILATERALISMO CHINÊS

O papel do multilateralismo na política externa chinesa tem variado ao longo do tempo, com redefinições na última década. Dos anos 1980 à ascensão de Xi Jinping (2013), a China executou uma política externa de baixo perfil, cujo intuito era assegurar um ambiente externo favorável ao desenvolvimento e à ascensão pacífica (BIJIAN, 2005; VAZ-PINTO, 2014). Mais recentemente, a política externa tem assumido feições mais assertivas, assentado na substituição de uma estratégia de manutenção de baixo perfil (*keeping a low profile*)⁴ por uma orientação voltada à busca de resultados (*striving for achievement*)⁵ (YAN, 2014).

4 A estratégia de “manter um baixo perfil” (KLP, em inglês) consiste em um conjunto de orientações de política externa, como “esconder as capacidades e ganhar tempo”, “ser moderado e cauteloso”, “não assumir liderança”, “não correr atrás de hegemonia”, “não procurar por expansão”, “atuar de forma consistente com o desenvolvimento pacífico”, entre outras. Nesse sentido, a China não buscaria desafiar a liderança global dos Estados Unidos, evitando um jogo de soma-zero. Para mais detalhes, ver Yan (2014, p. 155-156).

5 A estratégia de “busca de resultados” (SFA, em inglês) envolveria uma mudança de foco da política externa, com maior ênfase aos objetivos políticos, como o de rejuvenescimento nacional, o que concretamente envolve a construção de um país socialista forte e próspero até o centenário do triunfo

A opção inicial foi a de se inserir gradativamente na ordem internacional, refletindo uma estratégia “integracionista” e de adesão às regras e normas internacionais (LEGRO, 2010). Além da recuperação do assento no Conselho de Segurança (CSNU), em 1971, a China ingressou no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial, em 1986. No pós-Guerra Fria, conseguiu estabelecer um “compromisso proativo nos regimes e organizações internacionais” (SHAMBAUGH, 2013, p. 97). O feito mais emblemático foi a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, permitindo a sua ascensão enquanto um player do comércio internacional.

Com a crise financeira de 2008, a China, junto a outros emergentes, modifica sua atuação nas instituições multilaterais, transparecendo uma postura mais ativa. A diplomacia do país passou a defender de forma mais enfática a centralidade do G20 na ordem econômica internacional e demandar reformas no FMI, pleiteando inclusive a entrada de sua moeda nos Direitos Especiais de Saque desta instituição. Ao lado de Índia, Brasil e Rússia institucionalizou o acrônimo BRIC, em 2009, posteriormente transformado em BRICS, com a inclusão da África do Sul, em 2011.

Vaz-Pinto (2014) argumenta que esse maior protagonismo se associa com o status atingido pelo país na segunda década do século XXI. Em 2010, a China se transformou na segunda maior economia do mundo, maior exportador de bens, maior portador de reservas internacionais, e segundo maior receptor de Investimentos Diretos Externos (IED), entre outros atributos, como crescente presença internacional e elevação de capacidades militares dissuasórias. Ou seja, a China seria “vítima” de seu próprio sucesso, exibindo os limites do excepcionalismo de sua “ascensão pacífica” (VAZ-PINTO, 2014, p. 212).

Nesse contexto, a atuação multilateral recebeu novos contornos. Ao invés da integração passiva, a política externa chinesa passa a clamar por maior influência na governança internacional, moldando o ambiente internacional de forma favorável (YAN, 2014). Na arena multilateral, essa maior assertividade se manifesta de duas formas: a primeira se associa com a construção de “instituições paralelas” (STUENKEL, 2018), como nas esferas

da Revolução, em 2049. Essa mudança de orientação indica que a China realizará iniciativas para modelar o ambiente externo em uma direção favorável. Para mais detalhes, ver Yan (2014, p. 165-166).

financeira e de infraestrutura; enquanto a segunda diz respeito à busca pela posição de liderança em regimes internacionais específicos.

Em arenas em que a China possui maiores capacidades e percebe restrições à sua liderança, o protagonismo se expressa na construção de espaços alternativos. Em 2015, houve a criação do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB, em inglês), com capital autorizado de US\$ 100 bilhões e 57 membros-fundadores, inclusive não-asiáticos⁶. O Banco, que tem a China como principal acionista (26,56%), visa fomentar a cooperação econômica regional (AIIB, 2015). Além disso, contribuiu para o estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), ou Banco do BRICS, com capital subscrito de US\$ 50 bilhões, voltado ao financiamento de projetos em “infraestrutura sustentável” (NDB, 2014).

Em relação ao AIIB, a lógica é aproveitar o acumulado de conhecimento dessas instituições e preencher uma lacuna de enfoque (infraestrutura), ao passo que estabelecendo inovações e criando condições se constituir enquanto uma instituição produtora de conhecimento, valorizando as experiências chinesa e de outros emergentes (GRIFFITH-JONES; XIAOYUN; SPRATT, 2016). Com a Belt and Road Initiative (BRI)⁷, principal vetor de inserção internacional da China na atualidade, o objetivo é também dar reconhecimento a esses canais alternativos de financiamento (PAUTASSO *et al*, 2020).

Se a BRI e a criação de BMDs como o AIIB ilustram uma diplomacia econômica ativa e disposta a construir novos espaços de articulação multilateral, é também notório uma maior proatividade chinesa em diversos temas da agenda global, com destaque para sua atuação em discussões relativas à mudança climática e à defesa do livre-comércio (RIBEIRO; UNGARETTI, 2021). Na dimensão do comércio, é paradoxal que Pequim venha se apresentando como o “campeão” da globalização, conforme sugere a defesa de Xi Jinping de uma economia global aberta, na ocasião do Fórum Econômico Mundial, em Davos (GRAAF *et al*, 2020). Vale também destacar o

6 Atualmente, o AIIB já tem mais de 100 países membros e, desde 2016, já aprovou 138 projetos para financiamento, tendo comprometido US\$ 21,43 bilhões em investimentos (AIIB, 2021).

7 Para Vadell, Secches e Burger (2019), a BRI, em um sentido mais profundo, seria reflexo de uma “globalização com características chinesas”, ilustrando já mencionada pretensão de Pequim de remodelar ativamente o ambiente internacional em sintonia com seus próprios interesses de desenvolvimento e segurança.

triunfo diplomático chinês na concretização da Parceria Regional Abrangente (RCEP, em inglês), maior acordo de livre-comércio do mundo, reunindo os países da ASEAN+5 (China, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia)⁸.

A disposição chinesa para cooperação também contribuiu para avanços no regime internacional do clima. Depois da Conferência de Copenhague, em 2009, a liderança chinesa e a sua disposição em cooperar com os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, ajudou a pavimentar o caminho para a emergência de um novo regime, materializado na construção do consenso em torno do Acordo de Paris (KASTNER; PEARSON; RECTOR 2020).

A despeito do criticismo acerca da resposta inicial à pandemia, Pequim antagonizou com o governo Trump em defesa da OMS, ao passo que se engajou no fornecimento de assistência internacional, no que ficou conhecido como “diplomacia das máscaras”. Atualmente, o país é o principal doador e exportador de vacinas, executando uma “diplomacia das vacinas” que promove a imagem do país enquanto agente capaz de prover bens públicos globais⁹.

Argumenta-se que a estratégia multilateral da China é estratégica e seletiva, isto é, não há a priori uma defesa por reformas nas instituições de governança da ordem liberal, já que em algumas delas a China goza de privilégios e atua de forma conservadora¹⁰. Em outras palavras, é um equívoco classificar a China enquanto um poder “revisionista” ou defensor do “status quo” (KASTNER; PEARSON; RECTOR, 2020). Em resumo, o que se pode inferir é que há uma crescente influência chinesa em espaços multilaterais, tradicionais ou alternativos, refletindo também a simbiose entre desenvolvimento e assertividade internacional (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017).

8 Para mais detalhes, ver Whiting (2021).

9 Em agosto, a China se comprometeu com a produção de 2 bilhões de doses de vacina para o mundo até o final de 2021 (WEE, 2021).

10 A rejeição chinesa ao pleito de ampliação dos assentos permanentes no Conselho de Segurança encabeçado pelo G4 (grupo formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha) constitui um dos exemplos do conservadorismo chinês em relação às instituições multilaterais nas quais o país goza de privilégios.

3. O MULTILATERALISMO PRAGMÁTICO DA POLÍTICA EXTERNA INDIANA

A Índia tornou-se um defensor do sistema multilateral antes mesmo de conquistar a independência, enquanto ainda era uma colônia britânica, converteu-se em membro da Liga das Nações. Com o estabelecimento do sistema da ONU, os pronunciamentos de política externa de Jawaharlal Nehru passaram a se referir constantemente à sua filosofia. Isso pode ser explicado pelo alinhamento de ideias entre o movimento de independência da Índia e a ONU no período. Por outro lado, pelo reconhecimento precoce e pragmático dos líderes indianos de que dada sua fragilidade interna, as instituições internacionais poderiam ser utilizadas estrategicamente, tanto na defesa dos interesses quanto para a inserção internacional do país (STUENKEL, 2013).

A Índia era movida por uma profunda aversão de limitar sua recém-conquistada independência. Situação que explica a relutância de Nova Delhi em entrar em qualquer aliança. Além disso, o desejo da Índia de fortalecer as instituições internacionais pode ser rastreado em sua identidade, uma vez que, defender e apoiar seus valores da ONU ajudou a articular o projeto nacional indiano (ENGELMEIER, 2009). Assim, em seu pós-independência, o multilateralismo sob a estrutura da ONU foi utilizado pela Índia como um meio de proteger sua soberania, bem como fortalecer a economia (ARNDT, 2018). Isso mesmo que ao mesmo tempo o país notou que seus fóruns refletiam uma continuidade da política das grandes potências.

Nova Delhi encontrou um grande revés na ONU na questão da Caxemira em 1947, quando o Conselho de Segurança não endossou a reivindicação indiana, que considera que a região pertence legalmente ao seu território em virtude da adesão do governo local, em vez disso, insistiu em um plebiscito da população do estado. A Índia passou a ter a percepção de que as decisões da arbitragem eram tomadas pelos membros do Conselho com base em seus interesses nacionais e não nos méritos de qualquer caso em particular (GHAREKHAN, 2007). Desde então, a Índia relutou em permitir qualquer forma de intervenção multilateral em sua vizinhança imediata, o sul da Ásia.

A valorização do sistema multilateral pela Índia sofreu outro um revés em 1962, quando a China invadiu a Índia por causa de uma disputa de fronteira

que remonta à era colonial. A maioria dos membros do Movimento dos Não-Alinhados (NAM) recusam-se a seguir o apelo de Nehru para condenar os chineses como agressores. O bloco ocidental deu à Índia, no entanto, ambos em espírito e em espécie, apoio significativo. Ademais, dois anos depois, a China conduziu seu primeiro teste nuclear; e, em 1965, a Índia e o Paquistão travaram uma breve guerra na qual muitos membros do NAM apoiaram os paquistaneses (MALONE, 2011).

Ainda assim, sempre que possível, a Índia usou o multilateralismo para exercer influência e imprimir no mundo sua abordagem normativa. A política externa de não alinhamento de Nehru foi uma resposta ao sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial. A política não era de neutralidade, para a Índia o não alinhamento enfatizava a independência na tomada de decisões internacionais. Ou seja, era uma abordagem alternativa ao sistema bipolar de alianças da Guerra Fria. A Índia aplicou o princípio do não alinhamento à sua posição na ONU, a qual foi favorecida pela descolonização, multiplicando a influência internacional indiana.

Em 1954, a Índia pressionou por disposições especiais no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) para os países em desenvolvimento que buscavam proteger suas economias nascentes da competição internacional. Em 1955, a Índia foi um dos principais promotores da primeira conferência afro-asiática em Bandung, Indonésia. No início dos anos 1960, a Índia fez lobby pela expansão do Conselho de Segurança e foi influente na criação do Grupo dos 77 (G-77) países em desenvolvimento que permanece ativo até hoje em questões econômicas e sociais dentro do sistema da ONU (CHAMLING, 1978). Em suma, a abordagem da Índia em relação ao multilateralismo era exclusivamente global nas décadas de 1940 e 1950.

Contudo, a partir do final da década de 1960, a Índia passou a ser criticada, internacionalmente e em ambientes multilaterais, com base em seu comportamento contraditório. A sua participação na Guerra de Bangladesh em 1971 contradisse as normas não intervencionistas que a Índia constantemente defendia; o Tratado de Amizade e Cooperação de 1971 com a União Soviética contradisse o não alinhamento; a Explosão Nuclear Pacífica (PNE) de 1974 contradisse os apelos indianos pelo desarmamento universal; a falta de crítica pública indiana à invasão do Afeganistão pela União Soviética em 1979 contradisse seus incessantes apelos por paz mundial

(MUKHERJEE; MALONE, 2011). Sem surpresa, na década de 1980, a influência multilateral da Índia diminuiu e o país se tornou marginalizado em fóruns internacionais¹¹.

Com o fim do sistema bipolar e a liberalização econômica na Índia, a Doutrina Gujral e a política Look East dos anos 1990 promoveram novamente o multilateralismo na política externa indiana. Nesse contexto, o crescimento econômico se tornou a chave para a inserção internacional da Índia, bem como para suas tentativas de ascender gradualmente às hierarquias internacionais. Dessa maneira, a aquisição de armas nucleares e um período de estabilidade doméstica, em conjunto com a sua ascensão econômica levaram ao aumento do envolvimento internacional da Índia em escopo e profundidade (ARNDT, 2018).

A Índia teve um papel importante na Cúpula do Rio de 1992 sobre Mudanças Climáticas. Naquele ano, também defendeu a expansão do Conselho de Segurança, que culmina em 2005 na união de Índia, Brasil, Alemanha e Japão (G4) para pressionar por uma reforma do órgão. Em 2003, junto com o Brasil formou o grupo G-20 de países em desenvolvimento na OMC para a proteção de seus interesses coletivos em uma série de questões. A Índia assinou o "Acordo 123" com Washington em 2007, que produziu o fim das mais de três décadas de isolamento nuclear (MUKHERJEE; MALONE, 2011). Além disso, tornou-se ativa em outros grupos, como o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como um contrapeso ao domínio ocidental.

Para a Índia, a participação no multilateralismo global tem servido a propósitos diferentes, dependendo dos respectivos objetivos e configuração das instituições¹². O país usou o multilateralismo, às vezes de maneira sensata, às vezes arbitrariamente, para promover ideias e normas indianas específicas. O papel da Índia na manutenção da paz e no comércio global são exemplos disso, assim como o sucesso indiano em moldar a agenda ambiental. A posição de negociação da Índia na OMC tornou o país um

11 Durante essa década, a Índia lançou uma missão malfadada de "manutenção da paz" fora da estrutura da ONU no Sri Lanka que foi interpretada localmente por muitos como mais uma intervenção militar forçada (KRISHNASAMY, 2003).

12 O NAM (solidariedade do terceiro mundo), a ONU (paz e desenvolvimento internacional; meio ambiente), a OMC (comércio internacional), os BRICS (em ascensão poderes e influência financeira), IBAS (potências emergentes) e a Organização de Cooperação de Xangai (SCO) (segurança regional).

jogador com poder de veto a ser considerado (ARNDT, 2018). De modo geral, o papel atual da Índia nas instituições multilaterais é o de uma potência global emergente, perfeitamente ciente de sua crescente influência global.

A Índia além de ter conseguido se constituir um poder substancial nas instituições globais, começou a mostrar uma predileção por participar da governança global pela oligarquia. Ao escolher essa variação do multilateralismo, a Índia aderiu a uma estratégia desenvolvida em grande parte pelos Estados Unidos, Rússia, China e várias potências da Europa Ocidental para co-administrar a economia internacional e, em menor grau, os sistemas de segurança (MUKHERJEE; MALONE, 2011). No entanto, a Índia até agora tem hesitado em sua disposição de assumir muitas responsabilidades dentro desses sistemas. Ademais, no multilateralismo regional, a Índia continua a preferir o bilateralismo como forma de lidar com os vizinhos

A estratégia da Índia no âmbito multilateral está intimamente ligada à sua identidade e visão de mundo, o que a levou a introduzir conceitos normativos nesse sistema. Em seu pós-independência essa estratégia foi projetada defensivamente por meio do não-alinhamento como um meio de dar ao país alguma margem de manobra na competição bipolar. No pós-Guerra Fria, a política da Índia de “multialinhamento”, ou seja, alinhamentos baseados em questões, é favorecida pela posição de potência emergente, multiplicando a sua influência internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto foi apresentado o papel que o multilateralismo possui no Brasil, na China e na Índia para a formulação de suas políticas externas e, portanto, na sua inserção multilateral. No caso brasileiro existe um acumulado diplomático histórico em relação ao multilateralismo, com variações, argumenta-se, entre uma posição passiva ou ativa. Em razão de constrangimentos internos, a tendência multilateral só se efetiva plenamente quando a vontade política se depara com uma conjuntura internacional favorável. Na China, o multilateralismo adquiriu, no período pós-reformas, a função de integrar o país às normas do sistema internacional existente,

progredindo para uma presença mais assertiva notadamente na última década. Desde a sua independência, o multilateralismo global da política externa indiana pode ser considerado pragmático, sendo utilizado para exercer influência internacional e imprimir no mundo sua abordagem normativa.

Apesar da defesa de um sistema menos desigual por parte de Brasil, China e Índia, os três países, em parte por conta de sua posição intermediária, por vezes tem sua inserção resumida ao papel de espectador, mediador ou propositor. Nesse sentido, tanto o fortalecimento interno quanto um ambiente externo favorável influenciaram e permitiram a adoção de uma postura mais ativa na inserção internacional, orientada principalmente para moldar o ambiente multilateral em sintonia com seus interesses. No século XXI, as políticas externas de Brasil, China e Índia foram capazes de participar não somente das instituições internacionais existentes, mas também de criar estruturas multilaterais alternativas. A institucionalização do BRICS, em conjunto com a criação do NBD em 2014, se destaca como a representação mais bem acabada dessa interação na esfera multilateral.

Ao serem pensados tanto em suas particularidades quanto na triangulação de suas relações, os países aqui abordados oferecem valiosas capacidades teóricas. Isso pois, entre esses atores, divergências e convergências marcam a função da inserção multilateral na formulação da política externa. Enfatiza-se a importância de uma construção epistêmica mais profunda sobre o multilateralismo, uma vez que proporciona que as análises de política externa tenham uma melhor fundamentação no que diz respeito à atuação multilateral de Brasil, China e Índia.

O esforço de combinar os casos brasileiros, chinês e indiano em uma análise da dimensão multilateral nas respectivas agendas de política externa representa o primeiro passo para construir uma epistemologia do multilateralismo entre países emergentes. Em suma, julga-se positivamente o extrato deste trabalho ao se ter em vista que sua principal intenção era buscar a possibilidade de se construir uma epistemologia do multilateralismo, algo que, através dos casos estudados, se mostra possível. Por fim, aponta-se a abertura de uma agenda futuros estudos, nos quais a epistemologia não será mais buscada, mas sim, formalmente elaborada.

REFERÊNCIAS

AIIB. **Articles of Agreement**. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3k3zCFT>>. Acesso em: 10 set. 2021.

AIIB. **Project Summary**. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3C0XGzf>>. Acesso em: 10 set. 2021.

ARNDT, Michael. India and Multilateralism: Concepts, New Trajectories and Theorizing. In: PANT, Harsh V (Org.). **New Directions in India's Foreign Policy: Theory and Praxis**. Cambridge University Press, p. 149-171, 2018.

BIJIAN, Zheng. China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status. **Foreign Affairs**, New York, v. 84, n. 5, 2005.

CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHAMLING, Dhiraj R. **India and the United Nations**. New Delhi: Associated Publishing House, 1978.

ENGELMEIER, Tobias F. **Nation-building and foreign policy in India: An Identity- strategy Conflict**. New Delhi: Cambridge University Press, 2009.

GHAREKHAN, Chinmaya R. India and the United Nations. In SINHA, Atish; MOHTA, Madhup (eds.). **Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities**. New Delhi: Academic Foundation, p. 200, 2007.

GRAAFF, Nana de; BRINK, Tobias T.; PARMAR, Inderjeet. China's rise in a liberal world order in transition – introduction to the FORUM. **Review of International Political Economy**, v. 27, n. 02, p. 191-207, 2020.

GRIFFITH-JONES, Stephany; XIAOYUN, Li; SPRATT, Stephen. **The Asian Infrastructure Investment Bank: What Can It Learn From, and Perhaps**

Teach To, the Multilateral Development Banks?. Institute of Development Studies (IDS), Evidence Report, 2016.

JUNG, João H.S. O papel da CELAC no processo de integração latino-americano e na inserção internacional do Brasil. In: **RICRI**, v. 05, n. 09, p. 27-56, 2017.

JUNG, João H.S. Política externa em tempos de crise: o desengajamento multilateral do Brasil sob o Governo Bolsonaro. In: **ISAPE Debate**, n. 07, p.1-14, 2020.

KASTNER, Scott L.; PEARSON, Margaret M.; RECTOR, Chad. China and Global Governance: opportunistic multilateralism. **Global Policy**, v. 11, n. 01, p. 164-169, 2020.

KRISHNASAMY, Kabilan. The Paradox of India's Peacekeeping. **Contemporary South Asia**, v.12, n.2, p. 263-280, 2003.

LIMA, Maria R. S. de. Aspiração internacional e política externa. In: **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 82, ano XIX, p.01-24, 2005.

MALONE, David M. **Does the Elephant Dance?** Contemporary Indian Foreign Policy, Oxford: Oxford University Press, 2011.

MELLO, Flávia de Campos. **O Brasil e o multilateralismo contemporâneo.** Texto para Discussão, n. 1628, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2011.

MUKHERJEE, Rohan; MALONE, David M. From High Ground to High Table: the Evolution of Indian Multilateralism. **Global Governance**, v.17, n.03, p. 311-329, 2011.

NEW DEVELOPMENT BANK (NDB). **Agreement on the New Development Bank.** 2014. Disponível em: <<https://www.ndb.int/data-and-documents/ndb-core-documents/>>. Acesso em: 10 set. 2021.

OLIVEIRA, Amâncio J. N. de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 02, 2006, p. 465-504.

PAUTASSO, Diego; DORIA, Gaio; NOGARA, Tiago. A Nova Rota da Seda e o projeto chinês de globalização. **Insight Inteligência**, v. 90, 2020.

PAUTASSO, Diego; UNGARETTI, Carlos Renato. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. **Estudos Internacionais**, v. 04, n. 03, p. 25-44, 2017.

RIBEIRO, Erik; UNGARETTI, Carlos Renato. Covid-19 e mundo pós-ocidental. **Agenda Política**, São Carlos, v. 08, n. 03, p. 191-220, 2021.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80**: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global**: The Partial Power. New York: Oxford University, 2013.

SILVA, André Luiz. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In: **Carta Internacional**, v. 07, n.1, p. 20-34, 2012.

STUENKEL, Oliver. Emerging India: a Farewell to Multilateralism? **Indian Foreign Affairs Journal**, v. 08, n. 04, p. 413-427, 2013.

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

VADELL, Javier; SECCHES, Daniela; BURGER, Mariana. De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa belt & road e implicaciones para el sur global. **Revista Transporte y Territorio**, n. 21, p. 44-68, 2019.

VAZ-PINTO, Raquel. Peaceful rise and the limits of Chinese exceptionalism. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, special issue, 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. In: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 02, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI Jr., Haroldo. **A ideia de multilateralismo e a Política Externa Brasileira**. 8º Fórum de Economia, Fundação Getúlio Vargas/SP, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/16929>. Acesso em: 08 set. 2021.

VISENTINI, Paulo F. **As relações diplomáticas da Ásia**. Articulações regionais e afirmação mundial. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

WEE, Sui-Lee. China says it will provide 2 billion vaccine doses to the world. **New York Times**, 06 ago. 2021.

WHITING, Kate. **An expert explains**: What is RCEP, the world's biggest trade deal?. World Economic Forum, 18 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3nr0W2E>>. Acesso em: 12 set. 2021.

WOETZEL, Jonathan *et al.* **China and the world**. Inside the dynamics of a changing relationship. McKinsey Global Institute, 2019. Disponível em: <<https://mck.co/3E9Oc6q>>. Acesso em: 10 set. 2021.

YAN, Xueting. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 07, n. 02, p. 153-184, 2014.

O SUL GLOBAL E A QUESTÃO DA DESIGUALDADE: OS DESAFIOS DOS PAÍSES BRICS E O CONTEXTO DA PANDEMIA

*Rafaela Mello Rodrigues de Sá*¹

*Gabriel Rached*²

RESUMO

Os países BRICS, apesar de possuírem características heterogêneas entre si, remetem a aspectos que acabam representando os principais desafios enfrentados por países do Sul Global. Por perseguirem diferentes trajetórias de desenvolvimento visando combater elementos relacionados à desigualdade estrutural, estes países possuem, de certa forma, diretrizes comuns entre eles. A análise destes desafios a partir dos membros do BRICS permite uma avaliação mais ampla sobre os países do Sul Global como um todo, possibilitando aprofundar as percepções e perspectivas deste agrupamento. Nesse sentido, a pesquisa visa avaliar a desigualdade presente nos países BRICS, com o intuito de verificar de que forma o advento da pandemia pode ter potencializado este aspecto. Um dos questionamentos remete aos diferentes efeitos da crise pandêmica no agravamento das desigualdades, ao observar que certos países dos BRICS foram mais afetados que outros. Dessa maneira, o intuito consiste em realizar uma observação panorâmica deste agrupamento, com base em indicadores econômicos e sociais dos cinco países, em dois momentos: 2015 e 2020. Com isso, será possível examinar,

1 Mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC Rio), Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Petrópolis. Atualmente é Assistente de Pesquisa no BRICS Policy Center, Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA/UFF) e Editora Assistente da Revista Cadernos (PUC Rio). E-mail: rafaelamello12@live.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1401778524626571>.

2 Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) com Pós-Doutorado em Estudos Internacionais pela Università degli Studi di Milano (UNIMI). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF) e coordenador, desde 2012, do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito. E-mail: gabrielrached@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5731424969536468>.

brevemente, de que forma a pandemia agravou as condições nos países BRICS em termos de desigualdade, considerando seus desafios prévios à crise pandêmica.

Palavras-chave: BRICS; Desigualdade; Sul Global; Pandemia.

ABSTRACT

The BRICS countries, despite having heterogeneous characteristics among themselves, refer to aspects that end up representing the main challenges faced by countries of the Global South. As they pursue different development paths aimed at combating elements related to structural inequality, these countries have, to some extent, common guidelines among themselves. The analysis of these challenges from the BRICS members allows a broader evaluation of the countries of the Global South as a whole, enabling a deeper understanding of the perceptions and perspectives of this group. In this sense, the research aims to evaluate the inequality present in the BRICS countries, to verify in what way the advent of the pandemic may have potentiated this aspect. One of the questions refers to the different effects of the pandemic crisis in the worsening of inequality, by observing that certain BRICS countries were more affected than others. Thus, the intention is to conduct a panoramic observation of this group, based on economic and social indicators of the five countries at two moments: 2015 and 2020. In this way, it will be possible to briefly examine how the pandemic has worsened conditions in the BRICS countries in terms of inequality, considering their challenges before the pandemic crisis.

Keywords: BRICS; Inequality; Global South; Pandemic.

INTRODUÇÃO

Os países BRICS, apesar de possuírem características heterogêneas entre si, remetem a aspectos que acabam representando os principais desafios enfrentados por países do Sul Global. Por perseguirem diferentes trajetórias de desenvolvimento visando combater elementos relacionados à desigualdade, estes países possuem diretrizes comuns entre eles. A análise destes desafios a partir dos membros do BRICS permite uma avaliação mais

ampla sobre as temáticas que afetam os países do Sul, possibilitando aprofundar as perspectivas deste agrupamento.

Este capítulo busca avaliar a desigualdade vigente nos países BRICS, com o intuito de verificar de que forma o advento da pandemia pode ter potencializado este aspecto³. Um dos questionamentos remete aos diferentes efeitos da crise pandêmica no agravamento das desigualdades, uma vez que é possível notar decorrências distintas da pandemia sobre eles.

Com uma abordagem interdisciplinar, a pesquisa busca analisar os desafios relacionados à superação de desigualdades concernentes a esses países, nos âmbitos inter e intra-estatal, e as possíveis trajetórias de sua superação. O intuito deste trabalho, portanto, remete aos desafios dos países do Sul Global - aqui representados pela plataforma BRICS - na mitigação das desigualdades por meio de políticas e projetos de desenvolvimento socioeconômico.

O estudo consiste em traçar um quadro panorâmico de caráter abrangente, com base em indicadores econômicos e sociais dos cinco países, em termos de desigualdade, em dois períodos: dados relativos ao ano 2015 - que retrata um período em que o cenário internacional se apresentava de forma favorável ao conjunto do bloco - e indicadores do ano de 2020, momento em que já se apresentavam os primeiros impactos da pandemia. Com base nesta análise, busca-se visualizar os impactos da crise sanitária no âmbito da desigualdade.

Para tanto, o trabalho será constituído por duas seções principais. A primeira parte apresentará uma breve contextualização dos desafios socioeconômicos dos países BRICS em relação à desigualdade. Na segunda seção, as implicações geradas pela pandemia serão examinadas por meio de uma breve investigação com base em indicativos econômicos e sociais dos cinco países dos BRICS, com o objetivo de observar de que forma a pandemia teria agravado a situação destes países, considerando seus desafios prévios à crise pandêmica.

3 O presente capítulo é um desdobramento de uma pesquisa apresentada como parte das atividades do 45º Encontro Anual da ANPOCS realizado nos dias 19 a 27 de Outubro de 2021.

1. A QUESTÃO DA DESIGUALDADE NO SUL GLOBAL: O CASO DOS BRICS

Adentrar na seara que envolve a discussão sobre a questão da desigualdade consiste em tarefa árdua para o pesquisador do campo de Ciências Sociais, representando um terreno pantanoso. Nem sempre os desafios enfrentados pelas populações mais vulneráveis de distintas localidades são semelhantes, de forma que é importante compreender os contextos e as capacidades em diferentes aspectos. Do mesmo modo que há divergências de renda e de oportunidades entre os indivíduos, os países refletem também diferentes realidades, variando de acordo com suas condições e seu nível de desenvolvimento. Dependendo do local e do contexto dos indivíduos, há diferenças nas adversidades enfrentadas por eles (MILANOVIĆ, 2011), sendo relevante apresentar reflexões sobre as desigualdades entre o Norte e o Sul Global.

Em relação ao debate sobre o desenvolvimento, é importante destacar uma das contribuições clássicas sobre o conceito. W.W Rostow introduz a ideia de industrialização como sinônimo de desenvolvimento. Nesse sentido, as desigualdades entre os países seriam medidas pelo nível de industrialização, de modo que para que houvesse transformações - com o intuito de superar os limites do atraso econômico - era preciso direcionar investimentos para a base industrial do país (ROSTOW, 1971, p. 21). No entanto, diversos autores demonstraram as limitações desta lógica. Um dos autores que sinalizaram nessa direção foi Ha-Joon Chang, argumentando que diversas instituições construídas pelos países que se desenvolveram primeiro dificultam a ascensão de países que estão ainda em processo de industrialização, ou seja, há instrumentos internacionais que “chutam a escada” do desenvolvimento (CHANG, 2004, p. 12-17), de forma que não basta apenas direcionar o investimento para a indústria, sendo também necessário revisar estas estruturas institucionais para ampliar as chances de desenvolvimento.

Outra contribuição, que apresenta esta perspectiva crítica ao trabalho de Rostow, foi elaborada por Giovanni Arrighi, Beverly Silver & Benjamin Brewer (2003), argumentando que a tendência de desenvolvimento que deveria ter sido impulsionada pela industrialização não se efetivou, e as divergências entre os países do Norte e do Sul Global persistiram, apesar do avanço do processo de modernização fabril nestes países. Com base em uma abordagem

quantitativa, os autores mensuraram o diferencial entre o processo de industrialização entre os dois grupos de países e concluíram que houve uma redução deste gap. No entanto, quando comparado à lacuna do nível de renda entre eles, o diferencial não se reduz constatando que há uma persistência das assimetrias entre países do Norte e do Sul (ARRIGHI *et al*, 2003, p. 10).

Estas divergências, além de perpetuarem as hierarquias do cenário internacional, acabam sendo refletidas nas condições desiguais que se apresentam nas esferas domésticas. Nessa perspectiva, é importante destacar a abrangência dos desafios enfrentados pelos cidadãos dos países do Sul Global ocasionados pelas dimensões da desigualdade. Com base nisso, torna-se relevante avaliar os desafios gerados por estas disparidades nestes países. Nesse sentido, o BRICS acaba representando uma categoria interessante, por apresentarem uma plataforma que remete aos países do Sul - lidando com especificidades que são familiares a essas realidades.

Buscando fazer uma ponte entre o BRICS e a questão da desigualdade, pode-se considerar que um dos aspectos que integram e aproximam as demandas dos países BRICS como um arranjo, fazem referência ao combate às disparidades em suas múltiplas dimensões.

Apesar da criação do acrônimo derivar de uma observação mais técnica - realizada pelo economista da Goldman Sachs, Jim O'Neill, que avaliou a performance dos países "BRIC" e seu potencial atrativo para o investimento internacional - a reunião destes países se procedeu por demandas conjuntas que já vinham se delineando desde décadas anteriores à configuração do bloco. Essas convergências refletem uma gama de valores mais amplos - implicando em maior grau de coesão entre eles que extrapola o viés meramente econômico. Dentre estas agendas comuns, a desigualdade é considerada uma das principais pautas que unem o arranjo em uma perspectiva de revisão dos instrumentos multilaterais (STUENKEL, 2017, p. 36-38).

A demanda pela reforma das instituições internacionais representa um elemento de confluência dos BRICS em torno de uma agenda comum. Em sua busca por representatividade, o objetivo seria o de garantir que os processos decisórios refletissem a relevância dos países emergentes na economia mundial, pleiteando mudanças na estrutura de voto e maior participação na governança das instituições (BATISTA JR, 2019, p. 38-40).

A preponderância dos países do Norte Global na estrutura de governança das organizações internacionais reflete o peso das assimetrias em âmbito global, explicitando o grau de sub-representatividade dos países do Sul Global nestes processos decisórios. Dessa maneira, a agenda em oposição às condições desiguais no cenário internacional acaba por representar um dos amálgamas que resultou no entrosamento entre os BRICS. Entretanto, as diferentes nuances em termos de desigualdade que se apresentam em âmbito doméstico acabam por delinear o grau de dificuldade dos desafios enfrentados por cada um deles. Uma vez que o presente trabalho se propõe a realizar uma análise de escopo mais abrangente, não seria o intuito da pesquisa avaliar as especificidades das desigualdades estruturais em âmbito doméstico de cada um dos países BRICS. Nesse sentido, o que se busca delinear a partir de agora, consiste em um breve panorama, em escopo mais amplo, dos principais desafios enfrentados por eles.

Todos os países BRICS passaram por momentos de transformações em meados do século XX, seja com transformações políticas - como é o caso da Rússia, com seu processo de abertura político-econômica, e da África do Sul, com o fim do Apartheid - seja com a expansão do processo de industrialização e novas políticas comerciais, como é o caso do Milagre Econômico no Brasil, e as políticas de liberalização na China e na Índia. Apesar destas transformações, as desigualdades ainda persistiram, em condições e dimensões diferentes.

O Brasil avançou nos esforços para a redução da pobreza na primeira década do século XXI, no entanto, questões estruturais e conjunturais impediram o avanço destas conquistas, de forma que o desemprego, a educação e a corrupção são as causas mais mencionadas pela população em relação à persistência da desigualdade no país (CAVALCANTE, 2020, p. 19).

Por sua vez, a Rússia passou por processos de transformações políticas e abertura econômica que, no início, provocaram hiperinflação, colapso industrial e privatizações, causando concentração de renda pela formação de oligopólios. Além disso, mesmo com a estabilização econômica, o país possui características que contribuem para condições desiguais, principalmente pelo modelo russo de Estado, caracterizado pelo estatismo, paternalismo, clientelismo, que define que a propriedade tem caráter exclusivo do serviço

público, sendo o Estado a única instituição que controla os processos sociais (YAKOVLEVA *et al*, 2021, p. 02).

No caso da Índia, apesar do crescimento econômico da última década, as condições ainda são desafiadoras, com grande desigualdade social e de renda, agravadas pela organização social e pelo sistema de castas - além da falta de acesso a saneamento básico, educação e saúde por parte de grande parcela da população. Isso se dá pois o crescimento econômico ocorreu em locais específicos, de modo que apenas uma relativa minoria desfrutou dos benefícios, enquanto milhões de pessoas se mantiveram em situação de pobreza (CAVALCANTI, 2014, p. 23).

Já a China é compreendida como o país que mais cresceu dentre os BRICS, com um expressivo aumento do PIB na última década. No entanto, a distribuição de renda no país ainda continua concentrada, apesar de uma relativa ampliação da classe média. Nesse sentido, o 14º Plano Quinquenal Chinês visa a implementação de políticas para transformação do país em uma economia de renda alta, reduzindo as disparidades de renda (ALMEIDA *et al*, 2021, p. 11).

A situação na África do Sul é marcada pelos efeitos do Apartheid, que mesmo após sua revogação, deixaram impactos na divergência espacial que há entre os centros econômicos do país e as áreas rurais. Desse modo, as políticas de segregação racial geraram uma urbanização fragmentada, que produz acesso desigual a empregos e serviços públicos, gerando desigualdades de renda entre os diversos segmentos da população (MOHAN, 2013, p. 32).

As grandes diferenças e especificidades nos desafios relativos à desigualdade nos países BRICS dificultam a criação de uma arena mais sólida de *policy making* e *policy design* direcionado a solucionar suas condições desiguais. A partir disso, é importante destacar que “os membros do bloco guardam importantes diferenças entre eles, o que produz bloqueios à constituição de um projeto de maior fôlego” (MELLO, MALERBA, 2014, p. 70). Isto remete à constatação, principalmente em relação à atuação governamental, que os países BRICS não possuem uma plataforma mais conjunta para enfrentar esses desafios.

2. REFLEXOS DA PANDEMIA E PRINCIPAIS DESDOBRAMENTOS NOS BRICS

Com o advento da pandemia, no início de 2020, foi possível perceber, com maior intensidade, os efeitos das desigualdades, tanto entre os países, quanto dentro de seus territórios. A crise sanitária provocou problemas econômicos, trouxe à tona embates políticos e, principalmente, potencializou desafios sociais. Dentre eles, pode-se destacar o limitado acesso à saúde, a equipamentos de proteção e higiene, além do aumento do desemprego, recessão econômica e ampliação da população em situação de extrema pobreza (FERREIRA, 2021, p. 02). Em vista disso, Silver e Payne argumentam que “a pandemia destacou as linhas de falha pré-existentes na ordem mundial - crescente desigualdade, insegurança de emprego e meios de subsistência, crise de refugiados e ameaça crescente da mudança climática - tornando-as evidentes para todos verem” (SILVER, PAYNE, 2020, p. 26 - *tradução nossa*).

Dessa forma, é importante refletir sobre como os impactos da pandemia intensificaram a desigualdade social e de renda, afetando os países que já possuíam histórico de disparidade, uma vez que “quanto maior a desigualdade econômica, maior a vulnerabilidade à doença” (BATISTA, 2021, n.p). A organização OXFAM demonstra que os impactos no emprego e na renda não são sentidos da mesma forma entre classes e países diferentes, revelando que há um “aumento da fortuna daqueles que estão no topo da pirâmide econômica, ao lado dos impactos negativos significativos sobre os que estão na base” (OXFAM, 2021, p. 29).

Nesse sentido, torna-se relevante abordar a situação dos países BRICS durante a pandemia, com o intuito de avaliar o impacto na desigualdade dentro dos países e entre eles. No Brasil, as autoridades apenas começaram a se inteirar das medidas a fim de conter o contágio da doença à medida em que os primeiros casos foram confirmados (PINHEIRO, 2020, n.p). Para agravar o cenário, as políticas de prevenção de contágio foram tomadas de forma descentralizada do Governo Federal, de modo que os Estados e Municípios tiveram que usar sua autonomia para decretar o período e as etapas de distanciamento e isolamento social em seus respectivos territórios. Após o aumento do desemprego e o risco de insegurança alimentar, diversos

atores da sociedade civil se mobilizaram para introduzir um pacote de Auxílio Emergencial, aprovado em abril de 2020, de modo que esta ação pode ser compreendida como uma tentativa incipiente de introduzir a ideia de Renda Básica Universal (ROQUE, 2020, n.p).

No caso da Rússia, mesmo após a confirmação dos primeiros casos no país, houve uma descrença, por parte do governo, sobre o impacto da doença. Apenas no final de março de 2020, o governo russo iniciou medidas para evitar o contágio, instituindo políticas de suporte à população, aumentando benefícios aos desempregados, concedendo tanto subsídios de crédito para a população, quanto para pequenas e médias empresas (ASLUND, 2020, p. 540).

A situação na Índia, nesta etapa inicial, teve tratamento diferente. Logo após o primeiro caso confirmado da doença, o governo iniciou rápidas medidas para evitar o contágio, com fechamento das fronteiras internacionais e um imediato lockdown. No entanto, desde a reabertura, em julho de 2020, o país acelerou suas taxas de contaminação, alcançando a segunda posição entre os países mais atingidos pela doença no mundo, em alguns momentos, ultrapassando o Brasil que permaneceu nesta posição por meses (G1, 2020, n.p). Além disso, as disparidades econômicas e sociais ficaram mais evidentes, de forma que a grande preocupação com a parcela mais vulnerável levou os líderes a implementarem mecanismos de assistência financeira para essa parcela da população (LANCET, 2020, p. 01).

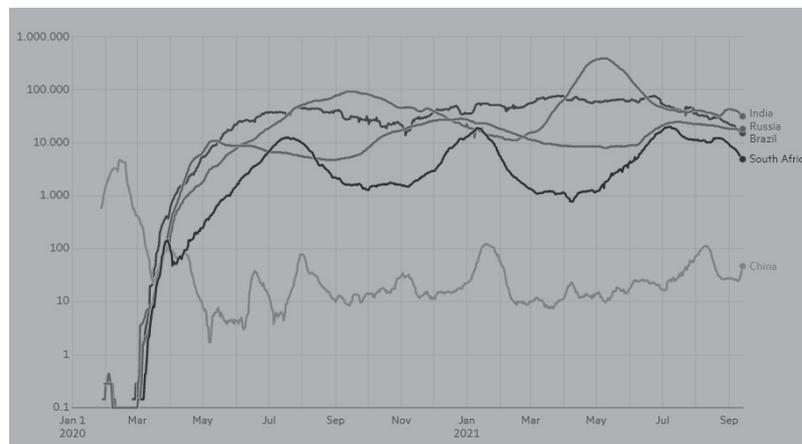
Na China, a situação também possui suas especificidades, visto que o surto da pandemia iniciou no país no final de 2019. Com o intuito de controlar o contágio inicial, o governo chinês implementou diversas políticas, direcionando as pessoas contaminadas para quarentena. Além disso, foram introduzidas medidas para o isolamento social e para o uso de equipamentos de proteção, com o objetivo de conter o contágio (MAIER, BROCKMANN, 2020, p. 01). No entanto, apesar deste surto inicial, a China conseguiu gerenciar o contágio e diminuir o número de casos em seu território, quando comparado aos outros países do BRICS.

No caso da África do Sul, a luta contra o contágio se iniciou em março de 2020, com a introdução de medidas de *lockdown*. Como consequência, elas resultaram em um declínio das atividades, levando a crises econômicas e sociais - impactando não apenas o emprego, mas também ocasionando

problemas como insegurança alimentar e diminuição de renda da população (ARDNT *et al*, 2020, p. 02). É importante destacar também a ação do governo, implementando políticas de transferência de renda para famílias com dificuldades (Ibid., p. 04).

A partir dos elementos apresentados acima, com o intuito de compreender a trajetória dos cinco países comparativamente, o gráfico a seguir apresenta os números de novos casos da doença em relação ao tempo, demonstrando os impactos da pandemia nos países BRICS.

Figura 1: Gráfico comparativo sobre os casos confirmados de COVID-19 nos países BRICS



Fonte: Financial Times (16 de setembro de 2021)

Considerando os dados ilustrados acima, é possível perceber que a China, apesar de ser o país mais populoso do mundo, conseguiu gerenciar os impactos da pandemia domesticamente, possibilitando uma redução dos casos da doença, no mesmo período em que todos os outros países BRICS se encontram em posição de crescimento do número de casos. Além disso, a África do Sul, com períodos de oscilação, pode ser compreendida como separada dos três países mais afetados (Brasil, Índia e Rússia). Nesse sentido, é possível pincelar algumas tendências sobre os efeitos da pandemia nos países BRICS, uma vez que o maior número de casos exige maiores medidas para conter o contágio, afetando questões econômicas e sociais.

Considerando os desafios sociais e as implicações econômicas da crise pandêmica, o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), lançou um programa direcionado à resposta aos efeitos da pandemia. Esse pacote de assistência financeira é dirigido para o financiamento dos gastos relacionados ao enfrentamento da pandemia e para o fornecimento de suporte financeiro aos governos, custeando medidas que contribuem para a recuperação econômica e social (NBD, 2020, p. 02). A instituição já aprovou mais de US\$ 9 bilhões aos países, que são constituídos por projetos direcionados a desafios específicos das realidades e condições de seus membros.

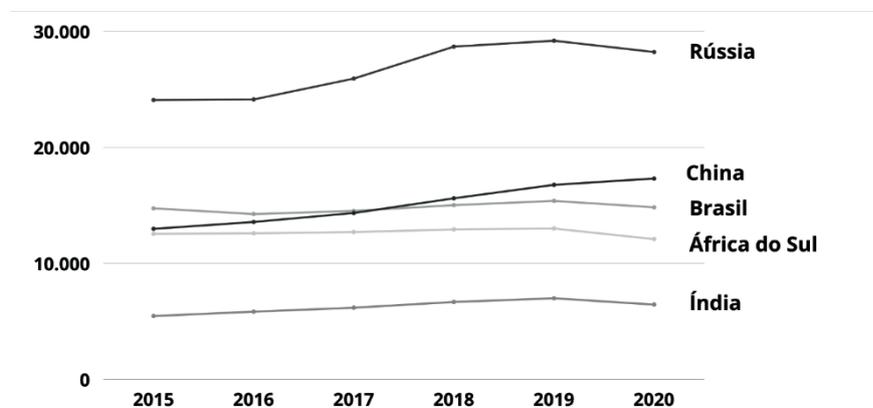
O Brasil solicitou financiamentos para garantir que famílias vulneráveis possam ter acesso a alimentos e produtos de higiene, assegurando a manutenção do Auxílio Emergencial; além de pleitear aportes com objetivo de melhorar o acesso ao crédito de Pequenas e Médias Empresas. A Rússia requisitou assistência financeira para fortalecer a área de saúde, com recursos financeiros para melhorar a capacidade e resiliência do setor. Já a Índia pleiteou por auxílio com o intuito de fortalecer o sistema de saúde nacional, além de garantir assistência econômica a grupos vulneráveis e buscar suporte à recuperação econômica através do gerenciamento de recursos naturais para facilitar a geração de empregos. No caso da China, o país encaminhou solicitação de assistência financeira direcionada à ajuda ao governo chinês no financiamento dos gastos com saúde pública nas províncias mais atingidas pela doença. E a África do Sul obteve assistência financeira para o fornecimento de uma rede de segurança social para aliviar o impacto econômico, fornecendo subsídios sociais a grupos vulneráveis, além de objetivar a criação de empregos e o fornecimento de serviços públicos (NBD, 2021).

A partir desta breve contextualização, torna-se relevante avaliar as dinâmicas em torno da desigualdade intensificadas por esta situação. Serão observados, neste momento, indicadores econômicos e sociais que permitirão comparar com as condições do período anterior à crise.

Um dos primeiros indicadores que podem apresentar considerações interessantes sobre os países é a avaliação do PIB per capita com base na Paridade de Poder de Compra. De acordo com o Banco Mundial, este indicador “fornece valores per capita para o Produto Interno Bruto expresso em dólares internacionais convertidos pelo fator de conversão da Paridade do

Poder de Compra” (BANCO MUNDIAL, 2021, tradução nossa). Ou seja, representa o valor de bens e serviços produzidos no âmbito de um país, dividido pela população média de determinado ano. Nesse sentido, é possível comparar o nível da economia dos diferentes países. O gráfico a seguir apresenta a variação do PIB per capita em diferentes anos, considerando o ano de 2020, a fim de possibilitar um exame do impacto da pandemia nas economias dos países BRICS.

Figura 2 - PIB per capita/Paridade do Poder de Compra



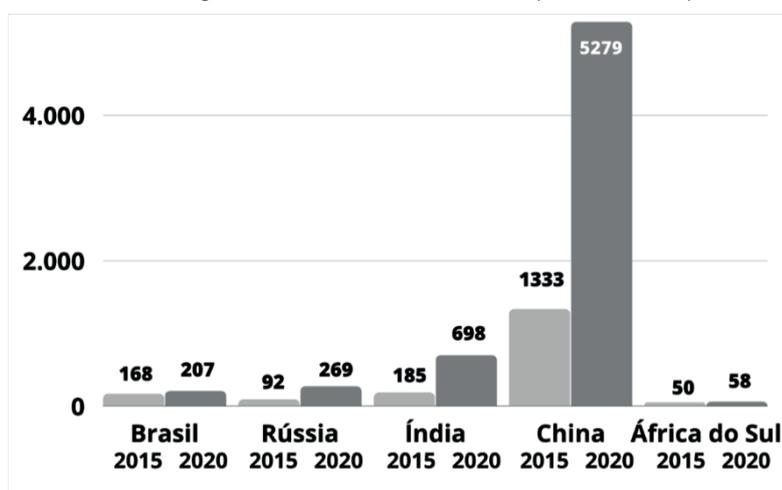
Fonte: Banco Mundial (elaboração própria) (2021)

Com base no gráfico, é possível perceber o contínuo crescimento da economia chinesa, sendo o único país, dentre os BRICS, que não teve redução do PIB per capita em 2020. Os outros países apresentaram uma redução em sua taxa de crescimento, demonstrando o impacto da crise nas condições produtivas. No entanto, esta mensuração pode não refletir com tanta clareza o nível de concentração de renda doméstico, apesar de ser uma métrica relevante para se comparar diferentes economias. Com isso, torna-se importante considerar outros indicadores que incidem, com maior precisão, nas questões sobre a desigualdade. Entretanto, algumas das principais métricas ainda não estão disponíveis em relação ao ano de 2020, como o Índice de Desenvolvimento Humano, que avalia as condições sociais em diferentes países, e o Coeficiente de Gini, que representa um cálculo para medir o grau de concentração de renda. Desse modo, não seria possível utilizar estes instrumentos para investigar os desdobramentos da pandemia.

Por isso, a pesquisa considerou outras variáveis correlatas para avaliar a desigualdade.

Um dos indicadores que evidencia um dos aspectos da concentração de renda é o número de milionários, demonstrando indivíduos com riqueza acima de US\$ 1 milhão. Nesse sentido, é possível observar o aumento expressivo de milionários na China. E logo atrás vem a Índia, com um crescimento significativo. Além disso, todos os outros países representaram um aumento, demonstrando um dinamismo da economia e uma tendência à concentração de renda.

Figura 3 - Número de Milionários (dólar - em mil)

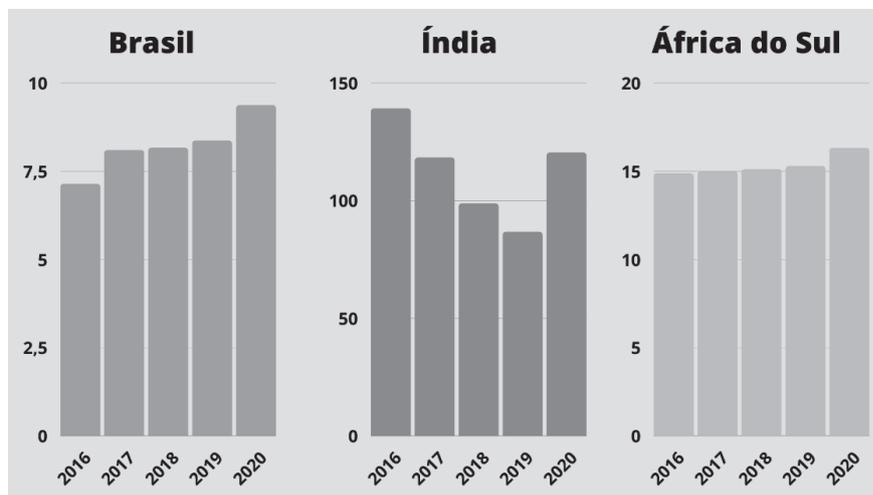


Fonte: Global Wealth Report 2015 e 2021 (elaboração própria) (2021)

Por outro lado, a concentração de renda também pode ser investigada pelo enfoque da parcela populacional em situação de extrema pobreza, ou seja, aqueles que vivem com menos de US\$ 1,90 por dia. Após um período marcado pela redução da extrema pobreza em todo o mundo, o impacto da pandemia pode reverter este cenário em diversos aspectos (BEAUMONT, 2021, n.p). Desse modo, o retorno de uma considerável parcela da população a patamares de extrema pobreza, durante essa crise sanitária, pode provocar danos econômicos e sociais de longo-prazo, deixando feridas permanentes, como aumento da desnutrição, suscetibilidade a doenças e falta de acesso à educação (KHARAS, 2020, n.p). Apesar do agravamento da situação de extrema pobreza pela pandemia, a China conseguiu erradicar esta situação,

após a efetivação de “uma agenda centenária de planejamento e de coordenação de uma série de políticas estatais voltadas para setores estratégicos da economia” (CAMBUHY, 2020). A Rússia também apresenta taxas de erradicação da extrema pobreza desde 2000 (BANCO MUNDIAL, 2021). Dessa maneira, é importante avaliar informações sobre a parcela da população em situação de pobreza extrema nos outros países BRICS. O gráfico abaixo apresenta a dinâmica desde 2016, considerando países que possuem mais de 3% da população nesta condição.

Figura 4 - População em Extrema Pobreza (em milhões)

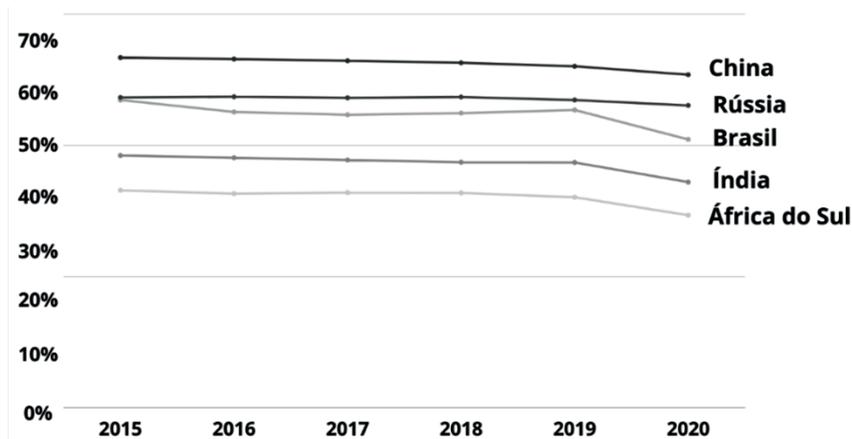


Fonte: World Data Lab (elaboração própria) (2021)

Pode-se perceber o expressivo aumento das taxas de extrema pobreza nestes países em 2020, por causa da crise de saúde. Ainda que houvesse um relativo aumento das taxas nestes países em anos anteriores, o gráfico ratifica a existência do impacto da pandemia.

Além disso, torna-se relevante avaliar a questão do desemprego, com o intuito de compreender o impacto da pandemia. Um dos indicadores para analisar esta questão é a evolução do nível de emprego, ou seja, a proporção da população que está envolvida em atividades relativas à produção de bens ou fornecimento de serviços (BANCO MUNDIAL, 2021). O gráfico apresenta a trajetória dos países BRICS a partir deste indicador:

Figura 5 - Proporção da População com Emprego (%)



Fonte: Banco Mundial (elaboração própria) (2021)

Com base nas informações apresentadas pela figura, pode-se perceber que a proporção da população empregada reduziu em todos os países BRICS em 2020, porém em patamares diferentes. Na Rússia e na China, houve uma contração menor. Por outro lado, houve uma redução de 5%, no Brasil, de 4% na África do Sul e de 3% na Índia. Importante destacar que o Brasil já vinha em uma trajetória de aumento do desemprego, e representa também o país mais impactado com o advento da pandemia, dentre as economias analisadas.

Sendo assim, a partir dos elementos apresentados, é possível compreender algumas características do efeito da pandemia nos países BRICS, provocando impactos em diversas dimensões da desigualdade. A partir disso, compreende-se diferenças entre os países, de modo que suas trajetórias contribuíram para que certas economias fossem mais atingidas que outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para melhor compreender as temáticas envolvendo as desigualdades no contexto do Sul Global, torna-se fundamental atentar para determinados aspectos. Ainda que se leve em conta a heterogeneidade que se reflete tanto no âmbito dos países do Sul Global quanto das próprias contradições que

permeiam os BRICS, esse agrupamento acabou trazendo à tona uma plataforma comum referente às assimetrias existentes nas relações vigentes no âmbito da Governança Global. A busca do bloco por participação mais efetiva nos processos decisórios conduziram à fundação do Novo Banco de Desenvolvimento, uma conquista do agrupamento - que tem tido papel relevante no combate dos efeitos da crise pandêmica, com um pacote de assistência financeira que superou a marca dos US\$ 9 bilhões.

Mesmo que os processos voltados à colaboração entre os membros do BRICS seja uma conquista para evidenciar a plataforma que também é representativa dos países do Sul Global, não fica claro se o contexto atual sinaliza para maior ou menor grau de convergência entre o bloco. Ainda que exista potencial de cooperação entre os países membros, as decisões de cunho político - bem como os interesses estratégicos envolvendo *policy making* e *policy design* - acabam por permear o intuito original da plataforma de cooperação do arranjo BRICS, afetando também em termos de implementação de soluções conjuntas no combate à desigualdade.

Em relação ao efeitos da pandemia, pode-se compreender algumas tendências comuns, como o aumento do desemprego, ao mesmo tempo que algumas dimensões provocaram diferentes impactos nos países, como a trajetória do PIB per capita, que cresceu apenas na China, e a proporção da população em situação de extrema pobreza, que aumentou no Brasil, na Índia e na África do Sul - tanto em decorrência de situações prévias à crise, quanto por determinantes ocasionados pela gestão da pandemia em seus respectivos contextos domésticos. No caso da Rússia, houve uma relativa manutenção do nível de emprego da população, sem grandes impactos em termos de extrema pobreza, frente ao contexto de crise.

Em função das demandas latentes e dos caminhos percorridos, não se pode dizer, de forma certa, quais os próximos passos em relação ao processo de cooperação do grupo, processo iniciado de maneira mais formal em 2008. Analisar a evolução desses processos, e como estes repercutem internacionalmente - sobretudo por trazer a luz ao debate da representatividade dos países no âmbito da governança global - significa encarar de frente todas as assimetrias e disparidades que os instrumentos propostos pela ordem liberal internacional não foram ainda capazes de harmonizar na arena interestatal. As lições que podem ser tiradas são

inúmeras, já o nível do aprendizado, deverá ser desvendado nas próximas rodadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cândido Grinsztejn Rodrigues de. ORTIZ, Maria Elena Rodrigues; ANDRADE, Otávio; SÁ, Rafaela Mello Rodrigues de. 14º Plano Quinquenal da China e quais as implicações para a América Latina e o Brasil? **BPC Policy Brief** - V.11. N. 6, Julho, 2021.

ARNDT, Channing *et al.* Covid-19 lockdowns, income distribution, and food security: An analysis for South Africa. **Global Food Security**. Volume 26, September 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221191242030064X>>. Acesso em: 06 set. 2021

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J.; BREWER, Benjamin D. Industrial Convergence, Globalization and the Persistence of North-South Divide. **Studies in Comparative International Development**, Spring, Vol. 38, No. 1, pp. 3-31, 2003.

ASLUND, Anders. Responses to the COVID-19 crisis in Russia, Ukraine, and Belarus. **Eurasian Geography and Economics**, 16 jun. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Poverty headcount ratio at \$1.90 a day** (2011 PPP) (% of population). DataBank, 2021. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.DDAY&country=>>>. Acesso em: 07 set. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Employment to population ratio**, 15+, total (%) (modeled ILO estimate). DataBank, 2021. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SL.EMP.TOTL.SP.ZS&country=#>>>. Acesso em: 07 set. 2021.

BANCO MUNDIAL. **GDP per capita**, PPP (current international \$). DataBank, 2021. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?sour>

ce=2&series=NY.GDP.PCAP.PP.CD&country=>. Acesso em: 07 set. 2021.

BATISTA, Vera. Pandemia da desigualdade: Covid-19 agravou diferenças sociais nas cidades. **Correio Braziliense**, 27 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/07/4939963-pandemia-da-desigualdade-covid-19-agravou-diferencas-sociais-nas-cidades.html>>. Acesso em: 04 set. 2021.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém:** Bastidores sobre a vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata. Editora Casa da Palavra/LeYa, 2019.

BEAUMONT, Peter. Decades of progress on extreme poverty now in reverse due to Covid. **The Guardian**, 03 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global-development/2021/feb/03/decades-of-progress-on-extreme-poverty-now-in-reverse-due-to-covid>>. Acesso em: 06 set. 2021.

CAMBUHY, Melissa. China: êxito na retomada econômica e na luta contra a extrema pobreza. **Le Monde Diplomatique**, 26 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/china-exito-na-retomada-economica-e-na-luta-contra-a-extrema-pobreza/>>. Acesso em: 06 set. 2021.

CAVALCANTE, Pedro. **A Questão da Desigualdade no Brasil:** Como Estamos, Como a População Pensa e o que Precisamos Fazer. Brasília: Texto para Discussão, Ipea - setembro, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/210230_td_2593_web.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

CAVALCANTI, Giulia Maria Pereira. **Desigualdade de Renda e Crescimento Econômico nos BRICS.** Monografia - Departamento de Economia, UnB - Brasília/DF, dezembro de 2014.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**: a Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2004.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report 2015**. Research Institute - Outubro, 2015.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report 2021**. Research Institute - Junho, 2021.

FINANCIAL TIMES. **Coronavirus tracked: see how your country compares**, 2021. Disponível em: <[ig.ft.com/coronavirus-chart/](https://www.ft.com/coronavirus-chart/)>. Acesso em: 16 set. 2021.

FERREIRA, Francisco H. G. **Inequality in the time of COVID-19**. Finance & Development (IMF) - June, 2021. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/pdf/inequality-and-covid-19-ferreira.pdf>>. Acesso: 02 set. 2021.

G1, GLOBO. **Índia ultrapassa marca de 6 milhões de casos de Covid-19**. Setembro, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/09/28/india-ultrapassa-marca-de-6-milhoes-de-casos-de-covid.ghhtml>>. Acesso em: 07 set. 2021.

KHARAS, Homi. **The impact of COVID-19 on global extreme poverty**. Brookings, 21 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/10/21/the-impact-of-covid-19-on-global-extreme-poverty/>>. Acesso em: 06 set. 2021.

LANCET. **India under COVID-19 lockdown**. 2020 25 April-1 May; 395(10233): 1315. Published online 2020 Apr 23. Disponível em: <[ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7180023/](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7180023/)>. Acesso em: 01 set. 2020.

MAIER, Benjamin F.; BROCKMANN, Dirk. **Effective containment explains subexponential growth in recent confirmed COVID-19 cases in China**. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/sci/368/6492/74>>

2.full.pdf>. Acesso em: 05 set. 2021.

MELLO, Fátima; MALERBA, Julianna. Sustentabilidade Socioambiental nos BRICS. In: VELOSO, Sérgio. **Os BRICS e seus desafios no combate à desigualdade**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center e OXFAM, 2014. Disponível em: <<https://bricspolicycenter.org/publicacoes/os-brics-e-seus-desafios-no-combate-desigualdade-social/>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MILANOVIĆ, Branko. **The haves and the have-nots: a brief and idiosyncratic history of global inequality**. New York: Basic Books, 2011.

MOHAN, Sudha. “Virada” Urbana e Transformação nos BRICS: entendimento, aprendizagem e compartilhamento de conhecimentos vindos dos BRICS. In **As Cidades e os BRICS**, 2013.

NBD. **Policy on Fast-track Emergency Response to COVID-19**. Versão 1, 2020. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2020/07/Policy-on-Fast-track-Emergency-Response-to-COVID-19.pdf>> Acesso em: 07 set. 2021.

NBD. **COVID-19 Response Programme**, 2021. Disponível em: <<https://www.ndb.int/covid-19-response-programme/>> Acesso em: 07 set. 2021.

OXFAM. **O vírus da desigualdade**. Relatório da Oxfam – janeiro de 2021. Disponível em: <https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F15321%2F1611531366bp-the-inequality-virus-110122_PT_Final_ordenado.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

PINHEIRO, Chloé. Grande estudo mostra como o coronavírus chegou e se espalhou pelo Brasil. Agosto, 2020 - **Veja**. Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/medicina/grande-estudo-mostra-como-o-coronavirus-chegou-e-se-espalhou-pelo-brasil/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

ROQUE, Tatiana. Renda Básica vira medida essencial para enfrentar crise do coronavirus. **Folha de São Paulo** - março, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/03/renda-basica-antes-folclorica-vira-medida-essencial-para-enfrentar-crise-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 02 set. 2021.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1971.

SILVER, Beverly; PAYNE, Corey. Crisis of world hegemony and the speeding up of social history. In: DUTKIEWICZ, Piotr; CASIER, Tom; SCHOLTE, Jan Aart. **Hegemony and World Order: Reimagining Power in Global Politics**. 1st Edition, London - Routledge, 2020.

STUENKEL, Oliver. **BRICS: o futuro da ordem global** - 1º ed. - São Paulo: Paz e Terra, 2017.

VELOSO, Sérgio. **Os BRICS e seus desafios no combate à desigualdade**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center e OXFAM, 2014. Disponível em: <<https://bricspolicycenter.org/publicacoes/os-brics-e-seus-desafios-no-combate-desigualdade-social/>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

YAKOVLEVA, Anna *et al.* Production of Social and Economic Inequality in Russia: Socio-cultural Specifics and Factors. **Laplage em Revista** (International), vol.7, n. Extra D, p.111-116, 2021. Disponível em: <<https://laplageemrevista.editorialaar.com/index.php/lpg1/article/view/1073/983>>. Acesso em: 02 set. 2021.

WORLD DATA LAB. **World Poverty Clock**, 2021. Disponível em: <<https://worldpoverty.io/map>>. Acesso em: 05 set. 2021.

SEÇÃO 2

Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da Crise em Perspectiva Comparada

REACTING TO GLOBAL PROCESSES: THE LOCALISATION OF GLOBALISATION IN THE DEUTSCHE TAFEL DURING THE REFUGEE CRISIS

Vinicius Silva Santana¹

ABSTRACT

Based on Germany's struggles to give a functional response to the crisis that took refuge seekers to the European continent in recent years, this paper aims to expand the understanding on how the work of food banks, namely the work of Germany's Die Tafel, went beyond the charity, and food security discourse, and its local reach when the so-called refugee crisis arose. This paper examines the role of the aforementioned food banks in the refugee crisis panorama claiming that, although local, the work of food banks was influenced by international constraints. This gives room to put into question the idea of global actors as solely the ones directly involved in cross-border negotiations and international tensions, and allows an analysis of their action based on Michel de Certeau's idea of ways of operating.

Keywords: Die Tafel; foodbanks; globalisation; refugee crisis; ways of operating.

INTRODUCTION

The European continent saw an increase in the number of refugees and asylum seekers in its territory in the past few years following the unfolding of the consequences of the civil war in Syria. The refugee question has become even more complicated as the COVID-19 pandemic seems to slow down. For Europe, it means rising tensions in the borders of the European Union and

¹ Ph.D. candidate in Political Science at Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); M.A. in International Relations from Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: vinigoleirao@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9509326256885741> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0189-3755>.

fears of a new surge of incoming refugees after a period of concentrated efforts to halt coronavirus infections.

While up to 2016, European Union (EU) member states primarily advocated border control—even inside the Schengen area during the peak of the crisis—to manage the high influx of refugees from the Middle East, North Africa and Southeast Asia, the German response to the crisis, was marked by Chancellor Angela Merkel's affirmation in 2015, "we can handle it" (German: *wir schaffen das*). Following this statement, several civil society organisations became relevant players in the management of the refugee crisis. The German food bank, Die Tafel, is one of these organisations. The national office of Germany's food assistance network, the Bundesverband Deutsche Tafel, e. V., from now on, addressed only as Bundesverband, is based in Berlin and coordinates the local Tafel initiatives, the organisation's political positions, as well as their public relations and sponsorship issues. The non-governmental organisation itself, from now on The Deutsche Tafel or only Tafel, unless otherwise specified, is made of around 950 local Tafel initiatives across Germany. It aims to collect donated food and food that would primarily be wasted or thrown away, but that is still in good shape to be consumed, and to distribute it to people who are unable to satisfy their nutrition needs despite public social welfare programs (Tafel, 2016b). Many local Tafeln (plural for Tafel in German) took part in an engaging program to help the refugees in need. While the food bank dealt with refugees and asylum seekers locally before the crisis, their ways of operating changed to encompass their new clients' needs, reacting to a process that was accelerated with the war in Syria. Thus, the local work of the food bank received influence from global constraints.

Based on the aforementioned, this paper aims to contribute to the debate on food banks by analysing the ways of operating—as defined by Michel De Certeau (1984)—of the Tafel during the 2015-2016 refugee crisis period using Saskia Sassen's (2007) interpretations of globalisation and localisation. By looking at how the growth of the refugee crisis affected Tafel's ways of operating, the main argument here is that Tafel can be seen as part of global processes despite the local nature of their work. Thus, the next sections of this paper will discuss the origins and effectiveness of food banks; the Tafel

and its ways of operating during and after the refugee crisis up to 2018; the concepts of localisation of globalisation, and the final remarks.

1. CONTEXTUALIZING FOOD BANKS

The concept of food banking is common all over the world. Food banks are generally seen as organisations that do charity work to help people in need fight hunger. While the main concept of food banking sounds simple, the way food banks organise themselves to reach their goals varies greatly. Thus, before analysing the Tafel and its ways of operating, it is important to understand what food banks are, how they organise themselves and how they fit in the globalised world.

1.1 THE THEORY BEHIND FOOD BANKS

The St. Mary's Food Bank Alliance—founded by John van Hengel—was the first food bank to open its doors to the world in 1967 in Phoenix, Arizona, in the United States. Since then, food banks have been multiplied all over the world. In short, food banks are non-profit organisations that emerged within civil society to respond to the struggles of the new dilemmas regarding aid, poverty and food security (RICHERS, 1986). Food banks collect food that would be wasted, but that is still in good shape for consumption, and redistribute it to people who are not able to meet their needs through the regular market. In the introduction to his book, *Food Banks and the Welfare Crisis*, Graham Riches (1986, p. 4) suggests that the rise of the first food banks in the 1960's reflected how deteriorated the social assistance and unemployment insurance were in that period.

As for today, many theorists argue that NGOs have, in general, assumed the position of providers in areas where the action of the state is insufficient insofar as not to be able to universalize assistance – mainly responding to the neoliberal approaches of focalisation to poverty (LORENZ, 2009; KRAYCHETE, 2012). In line with this argument, Janet Poppendieck (1998), discussing the costs of kindness, adds that food banks assume this role by not only engaging more on providing benefits to their clients but also by

raising their overall responsibility on social policy. The work of food banks is thus not free of political implications for it raises issues that:

engage all three levels of government and the non-government sector. Food banks pose critical questions about waste in advanced capitalist society; [...] about child hunger in the midst of superficial affluence; about women in poverty; about public health and inadequate nutrition; about public and private rights and responsibilities; [...] and about a public safety net in which [...] minimal protection is denied [people] (Riches, 1986, p. 6-7).

Since the establishment of the first food bank, their development took two major trajectories. According to Riches (*idem*, p. 14), some of them engaged in directly providing food to hungry people while others responded to the struggles felt by the church and NGOs, which, then, would pass the food on to the needy. Most food banks rely mainly on donations from individuals, private foundations, churches and schools. In order to fund their activities, they also engage in actions to promote charity and to collect donations from the larger public in supermarkets and similar enterprises.

This said, it is necessary to understand what ways of operating are. According to Michel de Certeau (1984), the practice of everyday life is the investigation of ways in which users operate. In other words, everyday life is analysed by looking at the ways of operating of the people, and by association, the organisations and how they do things. These ways of operating are not directly connected to the individuality or the subjects, but rather to an operational logic that binds the actions and uses of individuals or groups.

Considering the ways food banks collect and distribute food as ways of operating, it is possible to identify at least five different approaches. According to Riches (1986, p. 30-35) they are: the centralized warehouse approach; the inter-agency cooperative food buying arrangement; the direct food supplier to social agency method; the foodstore approach; and the direct feeding program. To meet the purpose of this paper, focus is given only to the food store approach, which is the most similar approach to the *Deutsche Tafel*².

² The centralized warehouse approach is where the food bank collects, stores, sorts and distributes the food free of charge to agencies and organisations that feed the needy with prepared meals or bags

1.2 THE GERMAN *TAFEL* AND THE FOOD STORE APPROACH

In Europe, twenty-four countries have their largest food banks aligned with the European Federation of Food Banks (FEBA, acronym from French, *Fédération Européenne des Banques Alimentaires*)³. While most of the food banks that are members of FEBA use the centralized warehouse approach and, as such, are only indirectly involved in giving food to people, they rely on partner organisations to distribute-the-food-they-collect. These partner organisations pass on the food—prepared or not—to those in need in their local communities.

Despite becoming a member of FEBA in 2018⁴, the German *Tafel* and most of the European food banks operate in different ways. Stephan Lorenz (2009) also recognizes this differentiation and adds that the *Tafel* works in a similar way to the food banks around Europe, but does not name the *Tafel* itself a food bank. Nonetheless, from their ways of operating, the *Tafel* functions closely to what Riches (1986, p. 31) calls the foodstore approach. In his definition, like in the direct feeding program, the foodstore approach is based on a procedure in which the local food banks engage in directly giving food to

of food. In this instance, food banks are only indirectly involved in food giving to the needy; in the cooperative food buying agreement, the food bank collects the food and stores it in various pantries with which it has partnership, these pay a small fee “per meal”; in the direct food supplier to social agency method, the staff and the volunteers of the food bank drive around town collecting food from hotels, bakeries, restaurants and similar enterprises and give them to shelters, hostels and similar organisations which need meals; in the direct feeding programme, people line up in front of the food bank to receive a bag of food.

3 FEBA has, in 2021, 24 members: Austria (Wiener *Tafel*), Belgium (*Fédération Belge des Banques Alimentaires*), Bulgaria (Bulgarian Food Bank), Czech Republic (Ceska Federace Potravinových Bank), Denmark (Foedevarebanken), Estonia (Toidupank) France (*Fédération Française des Banques Alimentaires*), Germany (*Tafel Deutschland e.V.*) Greece (Food Bank Greece), Hungary (Magyar Elelmiszerbank Egyesület), Ireland (FoodCloud), Italy (Fondazione Banco Alimentare ONLUS), Lithuania (Maistobankas), Luxembourg (Banque Alimentaire de Luxembourg), Netherlands (Voedselbanken Nederland), Norway (Matsentralen Norge), Poland (Federacja Polskich Banków Żywności), Portugal (Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares), Serbia (Banka Hrane), Slovakia (Potravinova Banka Slovenska), Spain (Federación Española de Bancos de Alimentos), Switzerland (Partage), Ukraine (Food Bank Ukraine) and the United Kingdom (FareShare). It also supports associate members in Albania, Malta, North Macedonia, Romania and Slovenia. FEBA also collaborates with The Global FoodBanking Network (EUROPEAN FEDERATION OF FOOD BANKS, 2016)

4 The *Tafel* became a FEBA member in 2018. During the peak of the refugee crisis in 2015-2016, the *Tafel* was only a partner to the *Fédération*. Thus, most of the arguments made here may not be replicated to the other FEBA members.

needy people. In this case, the food banks have direct contact with the people who receive their support. At the Tafeln, people usually line up in front of the food bank or have a scheduled day and time to get their food without any other organisation to intermediate the process.

According to Roger Riddell (2008), aid and donation services are far from reaching their full potential in the fight against poverty, and, by association, against hunger, mainly because donors remain in almost total control of the donations, impeding, therefore, the full and meaningful participation of recipients in the choice of how to make good use of aid. This proposition is not completely true for the Deutsche Tafel, where the control exercised over the donated food in relation to their clients is minimal. Different from the centralized warehouse approach, where all food is distributed free of charge, in the Tafel initiatives clients are supposed to pay a minimal symbolic fee (from 1€ per person to a maximum of 5€ per family in the local Tafeln I visited) and, therefore, are called clients, and not recipients, as theorists of the field generally use (HANLON, BARRIENTOS & HULME, 2010) or users (term adopted by Lorenz (2014) in German, Tafelnutzenden). The clients have then access to whichever kind of available food they want in a non-fixed quantity, as long as it is agreed that the amount of food taken does not exceed a loose idea of what is enough to feed the number of people in a client's family. This means that a family that tends to eat no pork, but more bread, fish and milk, for instance, will be able to get the products they need from the Deutsche Tafel (upon availability), leaving the pork for someone who will make better use of it. In other words, the client is the primary actor of the decision process being the one who, upon availability, decides what to take home.

In this sense, we may include Tafel's ways of operating in the idea presented by Riches (1986, p. 34) of foodstores, that "aim to give people choice in the food they obtain, rather than keeping them dependent on a hamper or bag which may contain many items which they do not care for". He also argues—and so do most of local Tafel's volunteers and directors—that such an approach also "work[s] to maintain the self-esteem of those using emergency food services (p. 34)" and to "respect for the dignity of those in need" (RHEINBACH-MECKENHEIMER TAFEL e.V., 2016).

In order to understand this work with strong local roots as influenced by and a part of a global process, we need to analyse the concept of localisation of globalisation.

2. THE LOCALISATION OF GLOBALISATION AND ITS EFFECT IN THE WAYS OF OPERATING OF THE *TAFEL*

Many theorists in the field of International Relations and Political Economy argue that the states are no longer the only and main players in the international struggles (COHEN, 2012; SASSEN, 2007). Along with this interpretation of international politics, the main goal here is to argue that Germany's most prevalent food bank has become a place where global processes have been operating through local actions and sub-nationally-based processes, working locally in order to give their recipients, including refugees, means for a balanced restructuration of their lives. In other words, the Tafel has become an institution where global processes are embedded in actions aimed at the local, regional and national level.

2.1 WHAT IS THE LOCALISATION OF GLOBALISATION?

The states are no longer the only players in the international arena and, consequently, of globalisation—here seen as the increase of economic, political and cultural relations between nation-states and other relevant global players that was enhanced by the capitalist domination of the world-economy (WALLERSTEIN, 2001). Therefore, the concept of globalisation used here goes beyond the traditional growing interdependence approach and the rise of global institutions to incorporate the processes that emerged from a specific model of economic organisation in modern society (SASSEN, 2007). With the increasing influence of large enterprises and private corporations as well supranational, and civil society organisations in issues of global reach, the impacts of globalisation affected virtually all forms of community interaction, giving rise to the dichotomy between what is seen as local and as

global to become a plurality of scales that gives space to relations between them.

Throughout the article “*The places and Spaces of the Global*”, an expanded analytical terrain, Saskia Sassen (2007, p. 79) maintains that the global “simultaneously transcends the exclusive framing of national states yet partly inhabits national territories”. With this proposition in mind, she experiments to expand the analytical terrain in which the studies of globalisation may be theorized, represented and understood. It is important to note here that this transcendence occurs because some processes that may be interpreted as part of globalisation take place actually in what has always been addressed as local or as national. In the same way, many local and national processes gain new configurations as a result of global movements, being it, therefore, a twofold way. Within this interpretation of the processes of globalisation, the movement of refugees to Europe expands the scope of global actions to encompass the actions of local civil society organisations, like the Deutsche Tafel, in such dynamics. These dynamics may well include, but are not limited to, the dynamics of food waste on a global scale, the partnerships of the Tafel with international donors and companies of the private sector, as well as the partnership with other food banks around Europe and the membership in regional organisations. Despite becoming a FEBA member in 2018, during the peak of the refugee crisis, the Deutsche Tafel was only a partner of the *fédération*. Thus, it had—and still has—peculiarities that differs it from other members and as such the arguments presented here do not apply to the other FEBA members.

According to Lorenz (2009, p. 5), “compared to [FEBA members], Tafel initiatives have stronger regional roots”. At first, the work of the Deutsche Tafel may not be seen as part of a global process. It happens because the process of denationalisation of Tafel’s dynamics is obscured by the fact that their work is still represented as local, when it comes to the city and state level associations, and national when it comes to the Bundesverband, including its bureaucratic and structural organisation. Also, since the national office of the Tafel, the Bundesverband, does not engage in distributing food, but is set to deal with sponsorship, partnerships and the relations with international organisations, the global processes within the

ways of operating of the local Tafeln are not clearly marked as such, without scrutiny.

Sassen (2007) breaks the notion of processes that are held within a specific national territory as being merely national. She argues that many transnational processes are embedded inside national actions, changing the dynamics of local processes and activities. This embeddedness makes the processes inside the local not self-evidently global since they do seem part of and influence mostly the local sphere. In other words, only by analysing Tafel's ways of operating, it is possible to claim that many of their initiatives are responses to local struggles that have its origins in processes that extrapolate the borders of the local and the national, which fulfills Sassen's (2007) definition of localisation of globalisation.

2.2 LOCAL, BUT GLOBAL: THE REFUGEES AND THE *TAFEL*

The international processes that shaped the work of the Deutsche Tafel regarding the refugee crisis mobilised not only international networks engaged in global governance (the EU, the United Nations, FEBA members, global NGOs and enterprises, among other players) but also articulated a variety of local and national processes in the dynamics of what happens in or belongs to the global sphere. The fact that, in the end of 2015, the number of refugees that turned to Tafel overflowed its capacity, and that the Tafel turned to the German government asking for temporary financial support are two articulations of these dynamics (SCHAAF, 2015). The large number of Tafel clients being actually foreigners or holders of a type of asylum or refugee document may be considered as a response to the dynamics of immigration policy in Germany and in Europe. In the Rheinbach-Mecklenheimer Tafel, for instance, by the beginning of 2017, only 30% of the 840 people who were weekly supported by the organisation had German citizenship without any migrating background; the other clients were classified as German citizens with migrating background, migrants from developing countries who hold a residence permit in Germany, and asylum seekers and refugees – the last group accounting for nearly 43% of all remaining clients (RHEINBACH-MECKLENHEIMER TAFEL e.V., 2016), which is around the mean statistics

for the states of North Rhine Westphalia and Baden Wuttenberg (BILD.DE, 2016).

Following Lorenz's (2009, p. 6) assumption that the action of NGOs, specifically of Tafel initiatives, "give[s] rise to a situation in which charity services compete with the social services provided by the state on the basis of social rights", it is possible to identify the approaches of focalisation of social services presented by the World Bank and aid by both the state and the charity services (KRAYCHETE, 2012; OECD, 2012) —even when the areas of action of the Tafel are ever-growing—since these services are intended to reach people in even deeper categories.

In many of the larger local Tafel, food distribution is not the sole activity of the food banks. With the arrival of refugees in Germany, isolated initiatives to teach them German and to integrate them in German society arose. According to the 2016 Tafel report (DIE TAFELN, 2016), 96% of the local Tafeln have some kind of support for refugees. These initiatives were Tafel's first responses to the crisis parallel to the redistribution of food. Later on, the HeimatTafeln project, launched in 2016 by the Bundersverband in partnership with 12 local Tafeln, enhanced previously isolated integration initiatives, and fomented activities to capacitate refugees in German society. Some of the services provided to refugees under the HeimatTafel are counseling services to help them integrate in the German labor market; language and professional courses, such as cooking and nutrition habits; intercultural training; and mobility possibilities by collecting, distributing and/or sharing bikes (DIE TAFELN, 2017). These initiatives aim to explore the fact that the newer refugees are better qualified than those who migrated from the former Yugoslavia in the 1990s (OECD, 2015) and to lessen the difficulty they have to become integrated in German society and in its labor market, making it possible for them, when integrated, to fully exercise their rights as residents in Germany.

In sum, the arrival of a large number of refugees together with the welcoming position of the Chancellor triggered the involvement of civil society in issues that were primarily seen as global. Changes in the local demands of the Tafel made the number of refugee clients rise parallel to the number of refugees coming to German soil and evoked civil society participation through volunteering services. These very local processes were shaped by the

international constraints and, in turn, shaped the reaction of the “nationally-scaled” Bundesverband, breaking the reified notion of a scale based on hierarchies of global, national and local, and leading it to a dynamic in which, as Saskia Sassen (2007) points out, the global happens in, is embedded in and influences the local processes.

Better qualified, language integrated, and supported, refugees may become a source of strong labor force to Germany’s own benefit in its economic and political aspirations. At the same time, this process creates new tensions for the Tafel as the aforementioned sharp rise of refugees and asylum seekers as clients and the adaptation of their policies to reflect the changing nature of their services. All the processes herein mentioned bring along changes in the dynamics of local action of the Deutsche Tafel, which may also be interpreted by having a look on their ways of operating as being strategic or tactician.

FINAL REMARKS

Tafel’s position during the peak of the refugee crisis was very clear. They modified their ways of operating to support their new clients. As time goes by, they emphasize that they will continue doing their work in order to welcome refugees, despite recent protective policies launched by some local Tafel initiatives, like the Essener Tafel “Germans-only” policy (Der Spiegel, 2018). Refugees find in the Tafel not only a source of food aid, but also of integration support. This would not be possible if the very local work of the Tafeln were not affected by global processes that shaped Germany’s civil society actions to manage the migration humanitarian crisis together with government and supranational efforts.

The movement of refugees to Germany and to the European continent, accelerated by the war in Syria, triggered the development of global effects and processes in what is strongly marked as local. The spontaneous efforts to welcome and integrate refugees, and the adaptation of the ways of operating of both the Tafel and the Tafelnutzende refugees are some of the dynamics of global processes that are embedded in local actions.

There is no argument on whether refugees' migration movements to escape poverty and war are global processes: they are. Nevertheless, through the refugees from Syria and other asylum seekers who took advantage of the crisis, they shaped processes in German territory that were previously strongly marked as local, giving room to the localisation of globalisation inside Tafel's ways of operating.

As the COVID-19 pandemic slows down with the increase in vaccination and when life starts getting back to some sort of normalcy in Europe, the movement of refugees and the policies for their support will once again be a topic of dispute as tensions in the borders of the old continent rise. Not surprisingly, once again, the Tafel and German civil society organisations will respond to global dynamics in their local-most ways of operating and thus be part of the scales of globalisation.

REFERENCES

BILD.DE. **Anteil der Flüchtlinge bei den Tafeln bei knapp 40 Prozent.** Karlsruhe, 3 sept. 2016, Flüchtlinge, 2016. <<https://www.bild.de/regional/aktuelles/baden-wuerttemberg/anteil-der-fluechtlinge-bei-den-tafeln-bei-47643912.bild.html>>. Accessed on: 19 mar. 2021.

COHEN, Jean. L. **Globalization and sovereignty:** Rethinking legality, legitimacy and constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

DE CERTEAU, Michel. **The practice of everyday life.** Los Angeles: University of California Press, 1984.

DER SPIEGEL. **Essener Tafel nimmt nur noch Deutsche auf.** Berlin, 22 feb. 2018, Hilfe für Bedürftige, 2008. <<https://www.spiegel.de/panorama/geellschaft/essen-tafel-nimmt-nur-noch-deutsche-auf-a-1194907.html>>. Accessed on: 18 sept. 2021.

DIE TAFELN. Die Tafeln – **Orte der Begegnung**: Jahresbericht 2016, Berlin, Die Tafel, 2017. <https://www.tafel.de/fileadmin/media/Publikationen/Jahresberichte/PDF/Tafel_JB16_PDF_Online.pdf>. Accessed on: 30 mar. 2021.

_____. **Übersicht der HeimatTafel-Projekte**, Berlin, Die Tafel, 2018. <https://www.tafel.de/fileadmin/media/Themen/Integration/HeimatTafel/UEbersicht_der_HeimatTafel.pdf>. Accessed on: 18 aug. 2021.

EUROPEAN FEDERATION OF FOOD BANKS. **Members**, Brussels, FEBA, 2016. <<https://www.eurofoodbank.org/en/members-network>> Accessed on: 18 aug. 2021.

HANLON, Joseph.; BARRIENTOS, Armando; HULME, David. **Just give Money to the poor**: the development revolution from the Global South. Sterling, VA: Kumarian Press, 2010.

KRAYCHETE, Elsa S. O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento das noções de desenvolvimento e cooperação internacional. Salvador, **Caderno CRH**, v. 25, no. 65, p. 251-68, 2012.

LORENZ, Stephan. The German “Tafel”: a sustainable way of dealing with food affluence? Lisbon, **9th European Sociological Association conference** (RN12, session ‘Environment and Consumerism’), 2–5 sept. 2009.

_____. **Tafeln im flexiblen Überfluss**: Ambivalenzen sozialen und ökologischen Engagements. Bielefeld: Transcript Verlag, 2014.

OECD. **The Busan Partnership for Effective Development Cooperation**. S. /1., 2021. <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>>. Accessed on: 17 sept. 2021.

_____. Is this humanitarian migration crisis different? In: **Migration Policy Debates**, v. 7 no. 1, 2015. <<https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>>. Accessed on: 17 sept. 2021.

POPPENDIECK, Janet. **Sweet Charity?** Emergency Food and the End of Entitlement. New York: Penguin Books, 1998.

RHEINBACH-MECKENHEIMER TAFEL e. V. **Code of conduct of the Rheinbach-Mecklenheimer Tafel** e.V, Rheinbach, Tafel, 2016. <<http://www.rheinbacher-tafel.de/>>. Accessed on: 01 feb. 2021.

RICHES, Graham. **Food Banks and the Welfare Crisis**. Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1996.

RIDDELL, Roger, C. **Does foreign aid really work?** Oxford: Oxford University Press, 2008.

SASSEN, Saskia. The places and spaces of the global: an expanded analytic terrain. In: HELD, David & MCGREW, Anthony G. (ed.) **Globalization theory: approaches and controversies**. Cambridge: Polity Press, pp. 79-105, 2007.

SCHAAF, Julia. Die Tafeln sind überfordert. **Frankfurter Allgemeine Zeitung**, Berlin, 04 nov. 2015. <<https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/fuechtlingskrise-tafeln-bitten-regierung-um-hilfe-13891867.html>>. Accessed on: 17 sept. 2021.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Unthinking Social Science: the limits of nineteenth-century paradigms**. Philadelphia: Temple University Press, 2001.

POLÍTICAS SOCIAIS NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES

Criscila Cristina Ramos¹

RESUMO

À medida que se intensificou a circulação de trabalhadores entre Estados nos últimos trinta anos, como efeito do fortalecimento do mercado internacional, expansão das empresas transnacionais e dos postos de trabalhos com boas remunerações, cresceu a necessidade de junto com os direitos trabalhistas se pensar também o direito à seguridade social dos trabalhadores migrantes. Diante disso, a pesquisa se propôs a estudar a integração das políticas sociais no campo da Seguridade Social nos blocos Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União Europeia (UE), por meio das suas principais normativas de coordenação, a saber, o Acordo Multilateral de Seguridade Social no Mercosul e o Regulamento (CE) N° 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, na UE. Após, pretende-se com o estudo crítico responder se as políticas sociais atuais são suficientes à proteção dos trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade, o que é ainda mais necessário diante a crise pandêmica de covid-19. Portanto, a pesquisa se guia sob o objetivo de investigar se as políticas públicas traduzidas no Acordo e no Regulamento são suficientes a proteção dos trabalhadores em trânsito, com vistas a analisar o alcance de suas limitações e permitir o aprimoramento dos sistemas normativos através da técnica de troca de saberes. Ademais, o trabalho se justifica pela a possibilidade de seus resultados se tornarem materiais capazes de orientar medidas mais protetivas. A metodologia aplicada foi o estudo descritivo e exploratório, de natureza qualitativa, delineado por mapeamento bibliográfico e jurisprudencial. Ao fim, a pesquisa informou os desafios enfrentados pelo

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), na linha de pesquisa Instituições da Justiça e do Trabalho. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares (UFJF-GV), com período de intercâmbio na Università Degli Studi di Camerino (UNICAM), na Itália. E-mail: criscilaramos@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3848396461424411>.

Mercosul, como a falta da uniformização do comportamento interpretativo das normas pelos tribunais nacionais e o rol limitado de beneficiários, sugerindo um sistema de natureza judicial à modelo do TJUE e, na União Europeia, a possibilidade de o Regulamento (CE) N° 883/2004 ser mais ampliativo, incorporando a assistência médica.

Palavras-chave: Políticas Sociais; Seguridade Social; Trabalhadores Migrantes; MERCOSUL; União Europeia.

ABSTRACT

The gradual increase of workers transiting between States in the last thirty years, as a result of the strengthening of the international market, the expansion of transnational companies and jobs with good remuneration, it increased the need for social security along with labor rights of migrant workers. In this context, this research proposes to study the integration of social policies in the field of Social Security in the blocks of Southern Common Market (MERCOSUR) and the European Union (EU), through their main coordinating regulations, namely, the Social Security Multilateral Agreement in Mercosur and Regulation (EC) No. 883/2004, about the coordination of social security systems in the EU. The aim of this critical study is to answer whether current social policies are sufficient to protect migrant workers in a situation of vulnerability, which is even more necessary in the face of the pandemic crisis of Covid-19. Therefore, this research is guided by the goal of investigating whether the public policies reflected in the Agreement and Regulation are sufficient to protect workers in transit, also by analyzing the scope of their limitations aiming for the improvement of regulatory systems through the technique of knowledge exchange. Furthermore, the work is justified by the possibility that its results will become materials capable of guiding more protective measures. The methodology applied was a descriptive and exploratory study, of a qualitative nature, delineated by bibliographic and jurisprudential mapping. At the end, the research informs the challenges faced by Mercosur, such as the lack of uniformity in the interpretive behavior of the norms by national courts and the limited list of beneficiaries, suggesting a system of a judicial nature similar to the model of the CJEU, and in the European Union, the possibility of the Regulation (EC) N° 883/2004 to be more extensive, incorporating medical assistance.

Keywords: Social Politics; Social Security; Migrant Workers; MERCOSUR; European Union.

INTRODUÇÃO

A crescente circulação de trabalhadores entre os Estados nos últimos trinta anos, fortemente incentivada pela globalização, fortalecimento do mercado internacional e a alta do fluxo migratório orientada pelo anseio de melhores oportunidades profissionais, levou a necessidade de juntamente com os direitos trabalhistas se pensar também o direito à seguridade social no plano internacional. É, nesse sentido, que as normativas de coordenação em matéria de seguridade social surgem em um movimento de integração regional e progresso social.

Assim, a presente pesquisa terá como tema o estudo crítico das políticas sociais nos blocos Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União Europeia, mais especificamente, o Acordo Multilateral de Seguridade Social no Mercosul e o Regulamento (CE) N° 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social na União Europeia. Para isso, buscar-se-á responder algumas questões-problema, quais são: Os instrumentos de coordenação estão sendo suficientes à proteção dos trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade? Quais são as suas deficiências e quais as possíveis soluções para o melhor funcionamento da coordenação? A normatividade existente em ambos os blocos reflete o estágio evolutivo e institucional de cada um?

Salienta-se que durante a crise sanitária, provocada pela pandemia da Covid-19, os movimentos migratórios de trabalhadores se intensificaram e estes atualmente se encontram submetidos a uma condição de maior risco social. Nesse sentido, a pesquisa encontra sua justificativa diante a possibilidade de render contribuições para os estudos no campo dos direitos sociais e o potencial de seus resultados se tornarem materiais capazes de orientar medidas mais protetivas.

O objetivo da pesquisa é investigar se as políticas públicas traduzidas no Acordo Multilateral do Mercosul e no Regulamento (CE) N° 883/2004 da União Europeia são suficientes para garantir a proteção dos trabalhadores em trânsito. Isso com vistas a analisar o alcance de suas limitações e permitir o aprimoramento dos sistemas normativos, através da técnica de troca de saberes, pela análise comparativa dos blocos.

O desenvolvimento do trabalho ocorreu através do estudo descritivo dos blocos e ainda exploratório, de natureza qualitativa, delineado por pesquisa de jurisprudência e mapeamento bibliográfico. A seleção do material pesquisado partiu de critérios pré-determinados, tendo sido escolhido textos da literatura acadêmica que versasse sobre integração social, seguridade social, trabalhadores migrantes, MERCOSUL e União Europeia.

A estrutura do artigo envolve em um primeiro momento o processo da integração no MERCOSUL e na União Europeia, buscando na leitura dos tratados originários e no recurso bibliográfico compreender as experiências integracionistas, com destaque para a dimensão social.

No segundo momento, buscar-se-á um resgate conceitual comum sobre a definição de Seguridade Social adotada por ambos os blocos. Após, será realizado uma análise das principais normativas de coordenação em matéria de seguridade social, a saber, o Acordo Multilateral no MERCOSUL e o Regulamento (CE) N° 883/2004 na União Europeia, bem como das jurisprudências coletadas.

Finalmente, o terceiro momento será dedicado à análise comparativa das duas experiências integracionistas, com o escopo de identificar as semelhanças e diferenças entre os instrumentos normativos no campo da seguridade social e apresentar suas limitações, almejando o aperfeiçoamento dos sistemas com medidas mais protetivas.

1. INTEGRAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA

O MERCOSUL e a União Europeia se destacam por serem grandes modelos de integração regional, sendo importantes instrumentos para a promoção do desenvolvimento dos Estados sob o viés econômico, político, jurídico e social, o que conduz ao aprimoramento das redes de discussões dos direitos e deveres dos trabalhadores migrantes no âmbito dos blocos.

A partir de um sistema jurídico, o processo de integração se desenvolve com a finalidade centrada na consecução da segurança jurídica necessária tanto para o relacionamento entre Estados ali partícipes, quanto para os

agentes privados e cidadãos envolvidos na busca pela construção de espaço comum (MOSCHEN, 2006, p. 1).

Autores como Carla Noura Teixeira (2020) e Jair Teixeira dos Reis (2015), propõe uma abordagem dominante do processo da integração sob o viés econômico, subjugado no interesse da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, através da eliminação dos direitos alfandegários, estabelecimento de tarifa externa e política comercial comum, assim como coordenação de políticas macroeconômicas.

Para evitar equívocos comuns, cabe o alerta de que apesar de ser muito difundido a apresentação do processo de regionalização sob a abordagem econômica, essa é apenas uma possibilidade de integração (COSTA, 2019, p. 57).

Ao delinear o estado da arte na matéria, Cynthia da Lessa Costa (2019, p. 57-61) informa que a tipologia da integração é determinada pelo próprio ato constitutivo que, tendo a interdependência como fonte material, produz normas supranacionais vinculantes, maximizando interesses via ações coordenadas. Nesse sentido, o MERCOSUL e a União Europeia declaram-se como instituições intencionadas a construção de comunidades para o desenvolvimento tanto econômico, quanto social e cultural de seus povos, criando zonas de integração comunitária em sentido estrito.

Para os autores Lourival Oliveira e Patrícia Liganovski (2015, p. 200), não há como imaginar um processo de integração que não repercute nos indivíduos e vice-versa. Não são apenas os produtos, serviços e capitais que transpõe fronteiras, a força do trabalho também circula e exige uma atenção ainda maior dos Estados que devem garantir a estes trabalhadores estrangeiros a possibilidade de labutarem e viverem com suas famílias com dignidade em seu território, sem qualquer tipo de discriminação em relação aos nacionais.

Vânia Massambani (2013, p. 31) aponta ser inevitável que toda integração regional deva enfrentar a dimensão social, tanto para administrar, ordenar e redistribuir no longo prazo os benefícios e vantagens econômicas que se procura obter com tal processo, como também para dar respostas imediatas e amortecer os efeitos negativos que se geram a partir da transformação das estruturas econômicas e da abertura ao comércio internacional dos países que conformam o bloco.

Portanto, a integração também deve ser avaliada sob a lente social, o que é necessário diante o intenso fluxo de trabalhadores migrantes e o surgimento ainda incipiente de regulações no campo dos direitos sociais. Nesse contexto, é ainda importante entender que o progresso social não constitui uma consequência automática da integração econômica, por isso é preciso coordenar ações (políticas sociais) nas áreas trabalhistas e previdenciária para favorecer e dar segurança aos trabalhadores que circulam entre os países (MASSAMBANI, 2013, p. 30).

Desse modo, percebe-se que a integração social é sem dúvida um objetivo claro dos tratados constitutivos dos blocos regionais estudados e, por certo, ainda encontra muitos desafios para o seu pleno desenvolvimento dado as limitações dos seus instrumentos normativos, como se verá no próximo subitem.

No Tratado de Assunção, que constitui o MERCOSUL, o objetivo da integração econômica e social pode ser compreendido da leitura dos princípios de livre circulação; estabelecimento de uma tarifa externa comum e política comercial conjunta em relação à terceiros; coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; coordenação de políticas macroeconômicas e harmonização da legislação entre os Estados (art. 1º), com anseio de acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social.

Nesse sentido, o MERCOSUL deu um importante passo com a Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998) e a elaboração do Acordo Multilateral de Seguridade Social (1997), em vigor desde 2005, no Brasil, sendo este o primeiro instrumento a regulamentar os direitos à seguridade social aplicáveis aos trabalhadores em trânsito no bloco. Ressalta-se, nesse ponto, que a pesquisa se dedica a análise dos indicadores relativos à implementação do Acordo.

Já no Tratado da União Europeia, o objetivo da integração é a promoção do progresso econômico e social dos povos (preâmbulo), tendo a União em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia da proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana (art. 9º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE).

Assim, os direitos sociais na União Europeia integram os direitos fundamentais no bloco com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Desse modo, mais especificamente no campo da seguridade social, encontra-se no Regulamento (CE) Nº 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, as principais regras atinentes à coordenação dos sistemas de segurança social, sendo obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA SEGURIDADE SOCIAL: MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

A seguridade social é um instrumento do Estado que busca proteger as pessoas em determinadas contingências adversas, e “aliada às ações de natureza voluntária da sociedade, compõe o mecanismo mais completo na realização da proteção social, no Brasil e no mundo” (IBRAHIM, 2015, p. 4). Ivanete Boschetti (2012), salienta que a composição dos sistemas de proteção social varia de um país para outro, mas a seguridade social (previdência, saúde e assistência social) constitui o núcleo duro em praticamente todas as nações (p. 756).

No mesmo caminho, Fábio Zambitte Ibrahim (2015) conceitua a seguridade social como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, de modo a propiciar a manutenção de um padrão mínimo de vida digna (p. 5).

No Brasil, a perfeita reunião dos componentes de seguridade social, direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, encontra previsão no artigo 194, caput, da Constituição Federal de 1988, bem como consta da Carta Magna os objetivos de bem-estar e justiça social, corroborando o próprio ideal do sistema de proteção social.

Sob o enfoque das políticas sociais nas experiências integracionistas, o MERCOSUL assinou em 1997 o Acordo Multilateral de Seguridade Social, contando com a ratificação pelos Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República

Oriental do Uruguai, estabelecendo normas que regulam as relações de Seguridade Social dentro do bloco e com duração indefinida. Nele são previstas garantias referentes às prestações contributivas pecuniárias e de saúde.

Os direitos à Seguridade Social são reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como aos seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações dos nacionais de tais Estados Partes (art. 2º do AMSS). Nesse sentido, a maior funcionalidade do Acordo é a possibilidade de obter a validade do tempo de contribuição cumpridos nos diferentes Estados Partes.

Os períodos de seguro ou contribuição são considerados para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte (art. 7º, item 1, do AMSS), e a assistência médica limitada aos trabalhadores deslocados temporariamente para o território de outro Estado, assim como para seus familiares e dependentes, durante o período de deslocamento. Ademais, a concessão dos benefícios observa o princípio da territorialidade, já que no momento do requerimento da prestação ou benefício, vale a legislação do país em que o trabalhador estiver exercendo a atividade laboral (ELIAS, 2009, p. 58).

Algumas críticas são levantadas ao Acordo Multilateral, começando pela conceitualização de seguridade social adotada nesse texto. Nesse ponto, cabe esclarecer que o documento em nada discorre acerca da assistência social, mesmo sendo o núcleo duro da seguridade social, a previdência, a saúde e a assistência social.

Em relação aos beneficiários, Vânia Massambani (2013) relata que o mencionado documento protege apenas os trabalhadores que possuem vínculo de emprego (p. 57), isso porque a concessão dos benefícios perpassa a necessária condição de ter o trabalhador contribuído para os Estados do bloco, de acordo com a legislação de cada país. Dessa forma, conclui-se que os demais trabalhadores, como os autônomos e informais, são excluídos da proteção social conferida pelo Acordo.

Em Manuella Hermes (2019), as críticas ao documento continuam, mas agora voltada ao acesso à justiça. Para a autora, a ausência de um sistema de controvérsias de natureza judicial à semelhança da União Europeia deixa

a cada Estado Parte no MERCOSUL a análise do cumprimento do Acordo Multilateral conforme o sistema judiciário interno, o que impede uma apreciação do comportamento interpretativo e de uma evolução da aplicação no âmbito do bloco (p. 164).

A título de exemplo, no Brasil, quando o requerimento do benefício realizado ante ao INSS é indeferido, o trabalhador migrante encontra na via judiciária alternativa para reclamar justiça ao seu direito. Os julgados brasileiros que aplicaram o acordo multilateral estão contidos em sua maioria no TRF4, o que pode ser atribuído ao fato de ser a Região Sul do Brasil a mais próxima geograficamente aos demais Estados Partes do Acordo (HERMES, 2019, p. 159). Nestes, verificou-se que uma das maiores dificuldades dos requerentes é a apresentação da certidão para comprovar o período de labor exercido no outro Estado com fins de cômputo.

Isso é devido ao fato de que a normativa apenas prevê benefícios-gêneros (ex. aposentadoria por idade), em nada discorrendo acerca dos benefícios-espécies (ex. aposentadoria por idade rural em regime de economia familiar) garantidos.

Dessa forma, um trabalhador rural em regime de economia familiar que pretenda a aposentadoria por idade no Brasil encontrará facilidade em comprovar o tempo de labor por meios alternativos de prova, desde que hábeis e idôneas, já que o sistema brasileiro de previdência admite a este tratamento diferenciado dadas as particularidades do meio rural (CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 843), o que não pode ser afirmado em relação aos outros países.

Além disso, verifica-se que essas lacunas deixadas pelo Acordo tem levado aos tribunais nacionais brasileiros proferirem decisões pela extinção do processo sem julgamento de mérito, à modelo do acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no caso Eloi Silva v. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, processo AC Nº 5046205-43.2016.4.04.7000, que assim o fez com objetivo de não prejudicar o segurado, deixando aberta a possibilidade de obtenção do competente certificado do tempo de serviço praticado para fins de cômputo com o exercido no território brasileiro.

Todavia, mesmo nos tribunais nacionais brasileiros existem entendimentos conflitantes. Na Apelação, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS v. Nelsi Koch, processo AC Nº 2009. 72.99.002600-9/sc, a turma

decidiu que a parte autora não fazia jus ao benefício da aposentadoria por idade, sob o fundamento de que o fato do Brasil não exigir o recolhimento de contribuições para o segurado especial que exerce a atividade rural em regime de economia familiar não impede o Paraguai de o fazê-lo.

Portanto, é em meio a discussões como essas que a existência de um sistema de natureza judicial no Mercosul à modelo do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) se mostra ainda mais necessária para a promoção da integração no bloco, pois dessa forma questões como a da certidão seriam facilmente resolvidas, oportunizando a celeridade, a uniformização da interpretação das normas a ser observada pelos tribunais nacionais e maior segurança jurídica nas relações entre os Estados.

Já sob o enfoque da integração das políticas sociais na União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, foi reconhecida pela União no Tratado de Lisboa² (art. 6º, TUE), sendo um importante documento no campo dos direitos sociais. Isso porque com o seu reconhecimento “a União Europeia fica politicamente habilitada a legislar no sentido de estabelecer parâmetros mínimos comuns de efetivação desses direitos, respeitando sua competência. Também os direitos sociais podem servir para justificar limitações ou restrições de outros direitos.” (BOLZAN, 2016, p. 105-106).

Bolzan completa que, na visão de Vital Moreira, “uma vez que os direitos sociais também possuem uma vertente ‘negativa’, interditando ações que os lesem (por exemplo, ações que lesem a saúde), o seu reconhecimento na Carta pode permitir a impugnação dessas medidas, incluindo por via judiciária”. (MOREIRA, 2012, p. 5 apud BOLZAN, 2016, p. 106). Nesse sentido, o TJUE é levado então a se manifestar, sendo decisório na defesa dos direitos sociais, o que o faz observando as normas dos tratados e o direito derivado, onde se inclui os regulamentos.

Salienta-se que o Tribunal exerce importante papel em coordenar as legislações dos Estados-Membros ao promover a uniformização da interpretação das normas da seguridade social da União Europeia. Assim,

²“O Tratado de Lisboa alterou o artigo 6º do Tratado da União Europeia, que passou a estatuir que a UE reconhece a Carta em apreço, que possui mesmo valor jurídico dos Tratados, tendo, por conseguinte, efeito vinculante”. (HERMES, 2019, p. 88).

dada a inegável importância da instituição, avançamos para a análise das decisões do TJUE, especificamente no campo dos direitos sociais.

No caso 76/63 - Unger v. *Befrijfsvereniging voor Detailhandel em Ambachten* – o Tribunal destacou objetivo da livre circulação de trabalhadores e a necessidade de alcance comunitário do conceito de trabalhador para fins de coordenação dos regimes de seguridade social (HERMES, 2019, p. 116).

Já em outro Acórdão, no caso Frilli (C-1/72), foi salientado o princípio da igualdade de tratamento para nortear a livre circulação e a coordenação de seguridade social, fazendo uma diferenciação entre as normas de assistência social e da previdência social constantes de uma mesma legislação, a fim de garantir a concessão do benefício de aposentadoria por idade, e primando-se pelo escopo material normativo comunitária à época (HERMES, 2019, p. 117).

Certo é que julgamentos como esses, além de fortalecerem os princípios norteadores dos direitos sociais da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, são determinantes na formulação de um comportamento interpretativo uno a ser reaplicado pelos tribunais nacionais na resolução de lides que envolvem a aplicação das normas de segurança social em seus territórios. Assim, por efeito, o resultado esperado é o desenvolvimento da União Europeia.

Ainda no inteiro interesse dessa pesquisa, quanto à seguridade social, discorre o artigo 34º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia sobre a segurança social e assistência social. Nesse sentido, cumpre lembrar que por sistema de proteção social se compreende “um conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habilitação, assistência, educação” (BOSCHETTI, 2012, p. 756).

Além da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, destaca-se o direito derivado com o Regulamento (CE) N° 883/2004, versando sobre as principais regras relativas à coordenação dos sistemas de segurança social no bloco. Esse, no âmbito de sua aplicação pessoal, aplica-se aos nacionais dos Estados-Membros, aos apátridas e refugiados residentes num Estados-

Membros que estejam ou tenha estado sujeito à legislação de um ou mais Estados-Membros, bem como aos seus familiares e sobreviventes (art. 2º).

Já no âmbito de aplicação material, aplica-se em todas as legislações relativas aos ramos da segurança social que digam respeito a: (a) prestações por doença; (b) prestações por maternidade e por paternidade equiparadas; (c) prestações por invalidez; (d) prestações por velhice; (e) prestações por sobrevivência; (f) prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais; (g) subsídios por morte; (h) prestações por desemprego; (i) prestações por pré-reforma; (j) prestações familiares (art. 3º, item 1).

Portanto, ao que parece o Regulamento possui um rol de beneficiários mais extenso e um rol de benefícios com mais espécies de prestações, sugerindo a ampliação do sistema de proteção social. Todavia, em que pese os três núcleos da segurança social, o documento deixa claro que não se aplica à assistência social e médica (art. 3º, item 5, “a”).

Ainda, havendo períodos de seguro cumpridos em mais de um Estado-Membro, é possível a totalização desses mesmos períodos, tomando em conta, na medida do necessário, os períodos de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-membro como se tratasse de períodos cumpridos ao abrigo da legislação aplicada por aquela instituição, para fins de cômputo e concessão de benefícios (art. 6º). Desse modo, percebe-se existir uma variação dos períodos que podem ser computados.

Ao fim, cumpre mencionar também que o valor do benefício ao final será calculado com base na observância ao princípio da territorialidade. Isso porque, conforme o artigo 11º, a pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro, semelhante ao que se aplica no MERCOSUL.

3. ANÁLISE COMPARATIVA

A análise da proteção social nos dois blocos visa conhecer suas semelhanças e diferenças e a partir daí render contribuições que oportunizem o aprimoramento dos sistemas em questão, atento ao fato incontrovertido de se tratarem de realidades distintas em constantes mudanças.

Como visto, ambos os blocos possuem instrumentos normativos próprios que disciplinam a matéria de seguridade social. No MERCOSUL, a matéria é tratada no Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, enquanto na União Europeia encontramos no direito derivado o Regulamento (CE) N° 883/2004.

O Acordo Multilateral do Mercosul, no âmbito pessoal, é aplicado aos trabalhadores dos Estados Partes e aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos países, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes. Na União Europeia, todavia, esse âmbito abarca maiores grupos, isso porque para além dos nacionais dos Estados-Membros, também é aplicado aos apátridas e refugiados residentes no Estado-Membro, bem como aos seus familiares e sobreviventes.

Já no âmbito de aplicação material, o Mercosul prevê a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, inovando com a previsão das prestações de saúde outorgadas para os trabalhadores deslocados temporariamente. Do outro lado, a União Europeia possui um rol de benefícios mais amplo (art. 3º, item 1), mas em que pese as prestações de saúde, aquele prevê expressamente que o Regulamento não se aplica à assistência médica, diferente do MERCOSUL que buscou assegurá-las.

No que atine à totalização dos períodos, tanto o Acordo como o Regulamento apresentam similitudes quando consideram para a concessão dos seus benefícios a possibilidade de cômputo do tempo trabalhado nos Estados. A divergência encontra vez quando o MERCOSUL prevê para o cômputo a totalização somente dos períodos de contribuição na condição de empregado, excluindo diversos outros trabalhadores, como os autônomos e informais. Já a União Europeia faz depender a aquisição tanto aos períodos de seguro, como de emprego, de atividade por conta própria ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro, assim atendendo um número maior de trabalhadores.

Um ponto de apenas convergência é quanto à observância do princípio da territorialidade para eleger a legislação do país – cujo território será aquele em que tenha a pessoa laborado - servindo de base para o cálculo do benefício final.

No mesmo sentido, uma distinção entre as duas normativas merece atenção. O Acordo Multilateral do Mercosul, no artigo 16, 2.d, prevê que vencido o prazo de seis meses para a Comissão Multilateral Permanente resolver eventuais divergências, sem que tenham os países resolvidos as diferenças, deverá os Estados Partes recorrer ao sistema de solução de controvérsias vigente entre os Estados do Tratado de Assunção, atualmente regulado pelo Protocolo de Olivos. Esta, porém, seria a última via para a eliminação das controvérsias no bloco.

Enquanto isso, para além da Comissão Administrativa, o Regulamento da União Europeia assegura o direito das autoridades, instituições e interessados de recorrer aos procedimentos e aos órgãos jurisdicionais previstos nas legislações dos países, no presente Regulamento e no Tratado, caso queiram, para então resolver as controvérsias de interpretação e aplicação dos dispositivos. Nesse ponto, recorda-se a existência do TJUE como importante órgão do bloco, responsável por garantir o respeito às normas dos Tratados.

Portanto, discussões como essas levam a importância de um sistema judicial no MERCOSUL à modelo do TJUE para a promoção da proteção social dos trabalhadores migrantes, oportunizando que problemáticas como do acesso à certidão pelo trabalhador em regime de economia familiar, percebidas nas decisões dos tribunais nacionais no MERCOSUL, sejam mais facilmente resolvidas. Isso garantiria a celeridade e a segurança jurídica através da uniformização da interpretação das normas pelos órgãos julgadores.

Cabe mencionar que as limitações acima se agravam ainda mais diante da pandemia, causada pela Covid-19, que expõe os trabalhadores migrantes e informais em condições de maior vulnerabilidade. Para Camila Borba e Isabele D'Angelo (2020), diante desse cenário, nem todos os Estados têm as condições de tomar as medidas apropriadas e inexistem um modelo "padronizado" de medidas a serem adotada numa pandemia, em virtude dos diversos contextos políticos, sociais e econômicos de cada povo (p. 267).

As autoras acrescentam que apesar de o vírus não fazer distinções entre os infectados, a realidade dessas pessoas não é a mesma, sendo os trabalhadores imigrantes, refugiados e informais os mais vulneráveis (ibid., p. 267). Logo, "percebe-se que a vulnerabilidade não é uma essência ou algo

inerente a pessoas ou grupos, mas sim constitui-se em determinadas condições e circunstâncias, que podem e devem ser minimizadas ou revertidas” (RODRIGUES; TERESI, 2018, p. 121 apud BORBA; D’ANGELO, 2020, p. 267).

Boaventura de Sousa Santos, na sua obra “A Cruel Pedagogia do Vírus”, reforça que qualquer quarentena é sempre mais difícil para uns grupos sociais do que outros, assumindo um caráter discriminatório. Assim, na lista dos grupos de vulneráveis, longe de ser exaustiva, incluem-se as mulheres, trabalhadores precários, informais, ditos autônomos, refugiados, imigrantes indocumentados ou populações deslocadas temporariamente, que padecem de especial vulnerabilidade que precede a quarentena e se agrava com ela (2020, n.p.).

Portanto, a partir das compreensões do autor e das análises do presente artigo, conclui-se ser inegável que a pandemia não apenas torna tais limitações das normativas de coordenação em matéria de seguridade social mais visíveis na vida dos trabalhadores migrantes nos blocos, como reforça a injustiça, a discriminação, a exclusão social e o sofrimento imerecido dos seus (SANTOS, 2020). Isso, por sua vez, eleva a urgência de se pensar tais críticas com o objetivo do fortalecimento do sistema de proteção social tanto no MERCOSUL como na União Europeia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou investigar se as políticas públicas em matéria de seguridade social no Mercosul e na União Europeia são suficientes para garantir a proteção dos trabalhadores em trânsito, o que fez analisando o Acordo Multilateral do Mercosul e o Regulamento (CE) Nº 883/2004 da UE. A partir daí, foi possível constatar semelhanças importantes entre os instrumentos normativos referidos, porém foram as diferenças que nos levaram a concluir pela insuficiência de tais políticas sociais, principalmente no contexto atual de pandemia pela Covid-19.

No Mercosul, o Acordo Multilateral surgiu com aplicação aos campos da saúde e da previdência, sendo omissivo em relação à assistência social. Já na União Europeia, por exemplo, o Regulamento estudado afirmou

expressamente não se aplicar à assistência social e médica, apesar de ter como escopo coordenar os sistemas de segurança social. Nesse ponto, cabe lembrar que para a literatura especializada o conceito de segurança social compreende assistência social, saúde e previdência.

Em que pese ao estudo das políticas sociais no campo da seguridade social, é inegável que a elaboração do Acordo Multilateral se traduziu no primeiro importante instrumento a disciplinar os direitos à seguridade social aplicáveis aos trabalhadores em trânsito no bloco. Todavia, a ausência de um Tribunal de Justiça à modelo da União Europeia responsável pela interpretação e aplicação uniforme das normas, assim como o silêncio do texto em relação aos segurados especiais e aqueles trabalhadores não protegidos pelo manto empregatício, revelam suas limitações.

Já a União Europeia estaria à frente no processo integracionista de tais políticas, com um rol de prestações e beneficiários maior. Porém, fato é que tais resultados não poderiam ser reafirmados em relação à seguridade social como gênero, não ao menos em relação ao Regulamento estudado nessa pesquisa, já que este teria se ausentado da prestação da assistência médica.

Por fim, o que se pode concluir é que as experiências integracionistas acima já eram insuficientes mesmo antes do surgimento do vírus da Covid-19 para a proteção dos trabalhadores em circulação nos blocos, e agora com a pandemia a situação dos trabalhadores migrantes, refugiados e informais é ainda mais agravada. Isso porque, estes se encontram expostos a desigualdade social ao mesmo tempo que competem em posição desfavorável com os nacionais por políticas públicas mais protetivas.

Nesse sentido, é pertinente as contribuições de Boaventura de Sousa Santos (2020) para o qual as pandemias discriminam tanto no que respeita à sua prevenção, como à sua expansão e mitigação. Logo, resta esperar que as lacunas nos instrumentos normativos analisadas ao longo dessa pesquisa sejam preenchidas com políticas públicas que respeitem os direitos humanos e sociais dos trabalhadores migrantes vulneráveis, bem como não haja supressão ou redução dos direitos que já foram duramente conquistados.

REFERÊNCIAS

BOLZAN, Lucas Souto. **Restrições de direitos sociais na União Europeia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BORBA, Camila; D'ANGELO, Isabele. Ainda mais vulneráveis: um estudo comparado da questão do covid-19 e dos trabalhadores migrantes e informais no Brasil e em Portugal. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 222, p. 258-269, jun. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/08.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Agravo de Instrumento Nº 5043652-03.2018.4.04.0000**. Relator: Altair Antônio Gregório - 5a Turma. Data da decisão: 12/03/2019. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Agravado: Mabel Catalina Agache Perez.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Apelação Cível Nº 2009.72.99.002600-9/SC**. Relator: Loraci Flores de Lima. D.E. 08/02/2010. Apelante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Apelado: Nelsi Koch.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Apelação Cível Nº 5000382-13.2011.4.04.7003**. Relator: Paulo Paim Da Silva. 6a Turma. Data da decisão: 30/11/2013. Apelante: Joaquim Dias de Brito. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Apelação Cível nº 5046205-43.2016.4.04.7000**, Relator: Luiz Fernando Wowk Penteado - Turma Regional Suplementar do PR. Data da decisão: 04/02/2020. Apelante: Eloi Silva. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Apelação/ Reexame Necessário nº 5006731-20.2011.4.04.7201**. Relatora: Cláudia Cristina Cristofani – 5a Turma. Data da Decisão 07/08/2012. Apelante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Apelado: Carlos Marques Pereira.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

COSTA, Cynthia Lessa da. **Fundamentos para um direito do trabalho da integração a partir das experiências do Mercado Comum do Sul e União Europeia**. 2019. 348 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

ELIAS, Aparecida Rosangela. **Atuação governamental e políticas internacionais de previdência social**. Brasília: MPS, 2009.

HERMES, Manuellita. **Livre circulação de trabalhadores e seguridade social: estudo comparado entre União Europeia e Mercosul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MASSAMBANI, Vânia. **A Proteção Previdenciária Revista no Acordo do Mercosul**. São Paulo: Ltr, 2013.

MOSCHEN. Valesca Raizer Borges. Aspectos Institucionais do Mercosul: 11 Anos do Protocolo de Ouro Preto. In: AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina. (Org.). **Mercosul e União Europeia: Perspectivas da Integração Regional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

OLIVEIRA, Lourival José de; LIGMANOVSKI, Patricia Ayub da Costa. Circulação de Trabalhadores no Mercosul: necessidade de efetivação das

políticas sociais. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 198-221, dez. 2015.

REIS, Jair Teixeira dos. **Resumo de Direito Internacional e Comunitário**. 4ª Ed. São Paulo: LTr, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

TEIXEIRA, Carla Noura. **Manual de Direito Internacional Público e Privado**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

FLUXOS E REFLUXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA EM PAÍSES DO CONE SUL DA AMÉRICA LATINA

*Caio Luis Chiariello*¹

*Sergio Azevedo Fonseca*²

*Leandro Pereira Morais*³

RESUMO

Aborda-se, neste capítulo, a trajetória das políticas públicas para a Economia Solidária em três países do Cone Sul da América Latina – Argentina, Brasil e Uruguai – ao longo das duas primeiras décadas deste século XXI. O objetivo é realizar um levantamento das ações governamentais, em suas respectivas esferas federais, orientadas para o apoio ao campo da economia solidária, com um consequente esforço de análise comparativa, dos perfis das políticas, dos vínculos institucionais das mesmas, dos seus instrumentos e dos objetivos e entes focais. No que diz respeito à estratégia metodológica adotada, a abordagem da pesquisa pode ser classificada como qualitativa, de caráter descritivo, delineada como estudo de casos múltiplos (correspondentes aos três países objeto da pesquisa), tendo os dados sido coletados, parcialmente na literatura pertinente à temática (sobretudo junto a autores dos três países) e parcialmente por meio de pesquisa documental, sobretudo junto a fontes documentais digitais, disponíveis em páginas da Internet. Os resultados apontaram aparentes convergências nas trajetórias das políticas, sobretudo no que diz respeito aos seus alinhamentos com as orientações políticas e ideológicas dos governos então responsáveis pelas administrações federais dos três países, em períodos relativamente simultâneos durante parte das duas décadas.

1 Pós Doutorado em Administração Pública pela Unesp. UFGD. E-mail: caiochiariello@ufgd.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6858881569501075>.

2 Doutor em Administração pela USP. Unesp. E-mail: Sergio.fonseca@unesp.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2879240108726907>.

3 Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. Unesp. E-mail: lpmorais@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8472617785156618>.

Palavras-chave: Geração de trabalho e renda; ciclos de políticas públicas; governos federais; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS.

ABSTRACT

This chapter discusses the trajectory of public policies for the Solidarity Economy in three countries in the Southern Cone of Latin America – Argentina, Brazil and Uruguay – over the first two decades of this 21st century. The objective is to carry out a survey of governmental actions, in their respective federal spheres, oriented to support the field of solidarity economy, with a consequent effort of comparative analysis, of the policy profiles, their institutional links, their instruments and objectives and focal entities. With regard to the methodological strategy adopted, the nature of the research can be classified as qualitative, descriptive, outlined as a study of multiple cases (corresponding to the three countries object of the research), and the data were collected, partially in the literature relevant to the thematic (mainly with authors from the three countries) and partially through documentary research, especially with digital documentary sources, available on Internet pages. The results pointed to apparent convergences in the trajectories of policies, especially with regard to their alignment with the political and ideological orientations of the governments then responsible for the federal administrations of the three countries, in relatively simultaneous periods during part of the two decades.

Keywords: Work and income creation; Public policy cycles; Federal governments; Sustainable Development Goals - SDG.

INTRODUÇÃO

Nas palavras de Caruana e Srnc (2013), desde o início deste século XXI grande parte dos países sul-americanos passaram a desafiar a natureza auto regulatória dos mercados e a intervir em questões sociais. Ainda como lembram as autoras, nesse contexto a Economia Social e Solidária – ESS - passou a adquirir um relevante papel nesses países. Não se trata, contudo, de um fenômeno restrito à América Latina, a tal ponto que, como observam Chaves-Avila e Gallego-Bono (2020), as Nações Unidas reconheceram, no contexto da Agenda 2030, a importância da contribuição da ESS para o

alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS. Os mesmos Chaves-Avila e Gallego-Bono (2020) defendem ainda que, para que sejam maximizados os impactos positivos da ESS nos ODS, os governos devem formular e implementar extensivas e efetivas políticas públicas de estímulo e apoio à ESS. Antes mesmo, contudo, da aprovação do texto da Agenda 2030 pela ONU, em 2015, as conexões entre políticas públicas e o campo da ESS vinham sendo objeto de tratamento em agendas governamentais de grande número de países, sobretudo na Europa, América Latina e África.

Na Europa, o relatório coordenado por Campos e Ávila (2002) e elaborado em nome do Comitê Econômico e Social Europeu para o Centro Internacional de Pesquisas e Informações sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa – CIRIEC, apontava, já em 2002, que numerosos governos nacionais e regionais já haviam formulado e implementado políticas que faziam referência explícita à economia social, em aspectos particulares ou na totalidade. Dezoito anos depois, os já citados autores Chaves-Avila e Gallego-Bono (2020) elaboraram, com base em estudo anterior de Chaves-Avila e Monzón (2018), uma síntese dos (por eles assim denominados) “melhores casos” de políticas públicas para promover a economia social na Europa, abrangendo países como a Romênia, a França, a Polônia, a Bulgária, a Espanha a Bélgica e Portugal. Outros autores abordaram casos nacionais particulares no continente. Chaves (2002), após apresentar um quadro detalhado, com dados relativos ao grau de desenvolvimento das políticas públicas para a economia social em 12 países europeus (com base em pesquisa realizada pelo CIRIEC em 1995), relata e detalha a trajetória e o perfil dessas políticas em território espanhol. Adam e Kavoulakos (2020) focam o caso da Grécia, notadamente no período pós crise de 2008. Na França, Fraisse (2017) analisou as diferentes configurações da construção de políticas públicas locais da EES, tendo como referência a Lei da ESS de 2014.

No continente africano, as políticas públicas para a ESS vêm ganhando espaço e importância crescente, como fatores e instrumentos para o enfrentamento às múltiplas e graves mazelas sociais disseminadas em praticamente todos os países. Conquanto não tenham sido encontrados, na literatura, estudos abordando coletivamente múltiplos países, a exemplo da Europa e da América Latina, casos particulares têm sido tratados. Diop e Samb (2021), em estudo realizado para o Instituto de Pesquisa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento Social – UNRISD, abordam as políticas e programas para a ESS no Senegal, com particular destaque para a capital Dakar. Steinman e van Rooij (2012) e Steinman (2020) abordam as experiências de diálogo e ação conjunta entre estado e sociedade civil para impulsionar a ESS na África do Sul, o segundo estudo focado no município de Durban.

Na América Latina, a ESS permitiu o resgate dos seguintes componentes estruturantes: a autogestão como elemento fundante; a forte presença das cooperativas de consumo, de crédito, agrícolas, dentre outras; a dimensão laboral, vinculando-se a sindicatos, entre outros, originários do século XIX. Durante o século XX, contudo, tais dimensões, permeadas pelos princípios solidários, foram paulatinamente se descaracterizando, pela hibridização com a dinâmica concorrencial das organizações congêneres heterogeridas. Essa trajetória de distanciamento dos princípios solidários e adesão aos princípios competitivos foi em larga escala apoiado, fomentando e financiado pelo aparato estatal (LAVILLE, 2004).

A partir do início do Século XXI observou-se o esforço de alguns governos latino-americanos como a retomada dos princípios da ESS. Exemplos de algumas iniciativas governamentais nos países da região, lembrados por Coraggio (2014), foram: a criação de um Instituto de Economia Social em 2000 na Argentina; a proposição e criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES – no interior do Ministério do Trabalho e Emprego no Brasil em 2003; a criação de instituições como o INACOOOP e leis específicas para a ESS no Uruguai; o reconhecimento na Constituição do Equador, em 2008, da ESS como um sistema econômico com identidade própria; na Venezuela a ESS está presente na Constituição e amparada por instituições de Estado e pela Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2008; na Bolívia a ESS está contemplada na Constituição de 2009, fazendo referência à proteção estatal das atividades coletivas dos povos indígenas. Guerra (2012) analisa duas formas distintas de institucionalização da ESS no arco jurídico-normativo na América Latina a partir dessas orientações políticas: a) a formulação de políticas públicas de promoção, desenvolvimento e controle da ESS por meio de ações pontuais, delimitadas; b) o abrigo da ESS sob novos marcos legais e constitucionais enquanto segmento socioeconômico participante da dinâmica nacional.

Foram iniciativas e orientações que, contudo, tiveram seu florescimento e auge enquanto sustentadas por governos que, nas palavras de Coraggio⁴, poderiam ser chamados de “progressistas” ou de “novas esquerdas”. Com o ocaso desses governos, a partir da segunda metade da década de 2010, passaram a entrar em refluxo, fruto, para o autor, do vigor com que o neoliberalismo ancorou seus ditames nas economias e nas sociedades, nos âmbitos econômico, social, mas também simbólico. Esse é o contexto epistêmico no qual se situa o conteúdo deste capítulo, focado territorialmente em três dos países da região: Argentina, Brasil e Uruguai. A questão de pesquisa que se buscará responder ao longo do texto é: Quais as trajetórias e os percursos cíclicos das políticas públicas para a ESS na Argentina, Brasil e Uruguai, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI? Busca-se, a partir da resposta a essa questão, alcançar o objetivo de traçar os perfis das políticas públicas (de Estado? de governos?) para a ESS, nos espaços e no tempo delimitados, buscando identificar os fatores influenciadores das mesmas.

Para a resposta à questão e o alcance do objetivo, o texto está estruturado em três outras seções, além desta introdutória: a próxima, reportando, com mais detalhes, a pauta da ESS no continente sul-americano; a seguinte, contendo a metodologia e os relatos dos casos sob foco; a derradeira, com as conclusões e as considerações finais.

1. AMÉRICA DO SUL E A PAUTA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Inicialmente, é necessário compreender que o surgimento de empreendimentos populares de ESS, baseados na democracia, livre associação e no trabalho coletivo, suscitou intensa investigação acerca da sua natureza a partir da década de 1990, em praticamente toda a América do Sul. Na região, esses empreendimentos passaram a se expandir em número e em atividade, indicando a junção de duas noções historicamente dissociadas – economia e solidariedade (FRANÇA FILHO, 2002), além da ideia da possibilidade de co-construção de espaços mais sustentáveis e inclusivos

⁴ Fala de Jose Luiz Coraggio em palestra proferida no XIII Seminário do Comitê Acadêmico Processos Cooperativos y Asociativos - Associação de Universidades Grupo Montevideo - AUGM. Universidade de São Paulo, Outubro de 2017.

(Morais, 2015). Contribuições teóricas de autores sul-americanos (Gaiger, 2004; Vuotto, 2010; Faria & Sanches, 2011; Schiochet, 2011; Morais, (2013) levam à ponderação de que um dos maiores desafios desses empreendimentos na região é ampliar sua dimensão e tecer entre eles uma rede consistente de inter-cooperação, abrangendo vasos comunicantes das experiências de produção e de vivência. Para tanto, os empreendimentos adotam as seguintes diretrizes, relativas à sua organização interna e aos processos socioeconômicos de que participam: a) produção de bens e serviços de forma plural, sob autogestão, dos meios de produção e partilha dos conhecimentos acerca dos processos de trabalho; b) distribuição e redistribuição equânime da riqueza material produzida; c) reciprocidade nas trocas nos níveis familiar, local, regional e nacional; d) produção e consumo responsáveis quanto à natureza e ao meio ambiente; e) coordenação democrática das atividades econômicas, combinando formas coletivas de decisão e eficiência em sua operacionalização (SINGER, 2002; GAIGER, 2004; CORAGGIO, 2016).

Para tanto, Coraggio (2014) aduz ser imprescindível a construção de marcos legais nacionais para a institucionalização da ESS. Admite o autor, contudo, que, como forma de dar perenidade às ações do poder público junto aos empreendimentos solidários, há a necessidade de uma atenção urgente por parte dos agentes públicos em apoio à sobrevivência dos setores excluídos e empobrecidos, apontando que se requer parcimônia na articulação de ações públicas mais perenes e consistentes para a ESS, com apreciação coletiva de construção efetiva de estruturas econômicas com bases e valores próprios. Caruana (2016) e Chavez (2012) observam que políticas públicas elaboradas para a ESS apresentam desafios para serem efetivas, pois apresentam vulnerabilidade institucional com relação à conjuntura econômica e política. Ademais, por vezes representam visões divergentes sobre o papel da própria ESS, seja como campo capaz de atenuar os empecilhos do sistema econômico à geração de trabalho e renda, seja como elemento de transformação social, política e econômica. Para um ou outro dos casos devem ter, contudo, seu arcabouço institucional definido.

A partir do marco normativo e da maior institucionalização, demandas sociais e econômicas dos empreendimentos solidários podem ser melhor atendidas, sendo que nos últimos anos na América do Sul observou-se que:

a) as instituições podem perder sua força diante das mudanças nas prioridades dos governos e dos partidos de ocasião no poder; b) que a consolidação das instituições deriva da mobilização dos grupos coletivos articulados para interlocução constante com o governo de ocasião. Desse modo, acabam por se constituir enquanto políticas de governo e não de Estado, em uma arquitetura institucional que se realiza ao sabor das orientações econômicas e sociais adotadas pelos governos da ocasião. Embora ao longo do processo de institucionalização da ESS na América Latina tenham sido incluídos movimentos sociais históricos e emergido outros ligados às experiências solidárias, não se garantiu a perduração e efetividade das experiências (CORAGGIO 2014).

De acordo com Caruana (2016), nos países da América Latina a normalização da ESS se opera de forma singular: no Equador e Bolívia como promoção de uma economia plural em nível constitucional; em Honduras, Colômbia e México mediante leis nacionais que a delimitam ou definem; já na Argentina, Uruguai, Brasil e Venezuela, existem leis que normatizam a ESS por meio da regulamentação de seus empreendimentos e organizações, de forma associativa e sob autogestão. Contudo, Caruana (2016) constata os Estados não partilham de uma visão integral da ESS, nem as entidades ou empreendimentos solidários se reconhecem como parte de um conjunto consolidado de experiências. A relevância da ESS se faz presente quando vinculada à absorção de parte do excedente da força de trabalho ocasionada pelas crises do emprego formal ou quando ligada a movimentos sociais, comprometidos com a temática da superação do modo de produção capitalista e instauração de uma outra economia possível. Para tanto, o papel do Estado e de suas políticas públicas para abrir a perspectiva de uma outra economia se mostra decisivo e fundamental.

Esse é o contexto no qual se insere o conteúdo da pesquisa realizada, cujos resultados são adiante relatados e debatidos, com foco em três países do cone sul latino-americano: a Argentina, o Brasil e o Uruguai.

2. A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL: OS CASOS DO BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI

2.1 BREVES NOTAS METODOLÓGICAS

A pesquisa enquadra-se, quanto à sua abordagem, no campo das pesquisas qualitativas, sobretudo em virtude do enfoque em profundidade de cada um dos casos estudados e do tratamento textual atribuído aos dados coletados (FLICK, 2009). No tocante ao propósito, ou objetivo, a pesquisa enquadra-se como descritiva, pela exposição dos perfis dos três casos investigados, embora também se revestindo de cunho exploratório, pela impossibilidade de extrapolação dos seus resultados. Quanto ao delineamento ou critério para escolha dos objetos, a pesquisa qualifica-se como estudo de casos múltiplos, com breve síntese cruzada ao final. No que se refere à coleta de dados, as técnicas predominantes utilizadas foram a da pesquisa documental, sobretudo em bases de dados digitais disponíveis na Internet e a da pesquisa em literatura pertinente, notadamente de autores nacionais dos três países. As três seções subsequentes contemplam os relatos dos casos estudados.

2.2 BRASIL

Embora sejam identificadas, no país, desde a década de 1990, ações de iniciativa governamental para a ESS nas esferas federal, estaduais e municipais, a efetiva inserção da ESS na agenda pública no Brasil se deu a partir de 2003, com o início do Governo Lula. Emulada pelos movimentos sociais e pelos programas de governo do PT, a pauta da ESS passou a se fazer presente, como política pública, com a criação, já no ano de 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES (CHIARIELLO *et al.*, 2021). A transversalidade, temática e praxiológica, marcou a atuação da SENAES, cujas ações foram estruturadas com base no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com aporte de recursos públicos e presença nas Leis Orçamentárias Anuais – LOAs com rubricas para ações específicas. O Programa integrou as diretrizes dos Planos Plurianuais – PPAs nos

quadriênios de 2004-2007 e 2008-2011 e encampou Ações em diferentes áreas, como acesso a linhas de financiamento específicas para empreendimentos de ES, assessoria técnica, acesso a mercados e escoamento da produção, compras públicas e capacitação dos trabalhadores associados (SILVA, 2018; CUNHA, 2012).

A partir do PPA 2012-2015, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento não foi reeditado. A composição da agenda da ESS, já no Governo Dilma Rousseff (a partir de 2011), passou por uma reavaliação e as prioridades elencadas se orientaram para uma maior aproximação das ações da ESS no combate à pobreza extrema por meio de uma abordagem territorial, local e de ações integradas, mapeando as demandas detectadas nos fóruns nacionais, regionais e setoriais, assimilando temas diagonais que pudessem ser recepcionados pelas ações da ESS e compactando os Programas. Assim, no PPA 2012-2015 a ESS deixou de estar expressa em um Programa particular e foi incluída em outros, especialmente no Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária (SILVA, 2018; MOTA, 2017). Já a partir do PPA 2016-2019, a agenda de inserção da Economia Solidária passou a se dar nos espaços do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos. Deixando de ser contemplada com um programa específico, foi incorporada ao Programa de Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária, tendo por objetivo o acesso a conhecimento, fortalecimento institucional, finanças solidárias, comercialização e consumo. As ações desse Programa foram, contudo, sendo suprimidas ano a ano, com reduções orçamentárias drásticas, até que, em 2016, a SENAES foi desfigurada e em 2019 extinta (CHIARIELLO *et al.*, 2021).

Para a consecução das políticas públicas para a ESS e sua execução sob o preceito da transversalidade, foi necessária a concepção de todo um arcabouço jurídico. Buscou-se a construção de um marco normativo apropriado para reconhecimento, respaldo e segurança jurídica das formas coletivas de organização econômica, o que é uma das principais demandas do campo da ESS, algo similar nos demais países da América do Sul. A inserção da ESS na agenda governamental, no caso brasileiro, assim como será visto nos casos da Argentina e Uruguai, só foi impulsionada e recepcionada pelo Estado por conta da intensa participação conjunta de diversos atores, entre trabalhadores e trabalhadoras, órgãos de

representação, universidades, pesquisadores, agentes públicos e simpatizantes do movimento da ES, dentre outros. Mota (2017) e Silva (2017) relacionam como um dos produtos dessa construção coletiva a elaboração do I Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019), resultante da atuação sinérgica do Fórum Brasileiro da Economia Solidária – FBES, da SENAES e do Conselho Nacional da Economia Solidária – CNES, como instrumento norteador de diretrizes para a formatação do arcabouço legal.

Contudo, há que se destacar o recente dismantelamento, a partir de 2016, do aparato público para a ESS no âmbito federal, com a retirada de Programas e Ações orçamentárias, restando aos entes subnacionais, especialmente os governos municipais, guarnecer os empreendimentos de ESS com políticas públicas para seu desenvolvimento.

2.3 ARGENTINA

A experiência argentina no campo da ESS foi impulsionada a partir das crises de 2001 e 2002, com o surgimento de empreendimentos em diversos setores. Esse (re)surgimento data de vínculos anteriores entre políticas públicas e o cooperativismo, associativismo, mutualismo, presentes ao longo do século XX, na formação de uma agenda pública inicial em torno de políticas de inclusão de setores vulneráveis, importando, para tanto, a demarcação de um normativo legal (HEINTZE, 2011). Mais contemporaneamente teve início um esforço de atores ligados à ESS e de governos, nas esferas federal, provincial e municipal, para fomentar atividades coletivas para geração de trabalho e renda. Em se tratando da regulamentação normativa do campo da ESS, objetivando suprir às demandas dos empreendimentos solidários do país, Torres (2019) defende a necessidade de uma Lei Nacional que guarneça aspectos de política de Estado para a regulação das políticas públicas para a ESS. O autor ressalta que durante as últimas décadas, em termos institucionais, o segmento da ESS careceu de um marco normativo nacional próprio.

Analisando as jurisdições provinciais, tanto Torres (2019) quanto Blasco e Garcia (2017) constataram o avanço pontual no que toca à inclusão da ESS na agenda pública das províncias, mas acarretando um desenvolvimento assimétrico. Além de algumas províncias terem regulamentação para a ESS

e outras não, as suas particularidades também acentuam tal assimetria. Por não se conferir um alinhamento nacional em amparo aos empreendimentos solidários por leis mais abrangentes, o que se registrou foram dispositivos de regulação específicos em setores ou regiões, ao lado de dispositivos de alcance mais geral. Para além dos tratos normativos para a ESS nas províncias, adentrando em seu aspecto político, Coraggio (2011; 2014) avalia a participação do Estado no desenvolvimento da ESS na Argentina como uma prática de cunho populista, algo bastante presente na América do Sul. Para o autor, um estilo populista de gestão, socialmente desestruturado mas massivo, teria como base a eficácia para solucionar ou atenuar os problemas da vida cotidiana das maiorias, dentre os quais desemprego e pobreza.

Para Coraggio, é nesse cenário que se opera a inserção da ESS na agenda pública na Argentina e sua normatização, com o partido do governo dando respostas aos anseios imediatos, sem co-construção de políticas, mas participação via descentralização de sua execução. O aparato do Estado se apresenta como braço técnico-executor, mantendo a iniciativa governamental, mas sem participação popular no desenho das políticas públicas, implementando a premissa top-down em lugar da bottom-up. A partir de 2003, ainda que sob uma égide populista, o governo argentino adota a política denominada de Economia Social, para promoção de empreendimentos mercantis e de trabalho associados autogestinários. Institucionaliza paulatinamente essa política, focada nos setores pobres e com problemas de emprego e inserção no mercado. Em todo caso, desde 2003 o Ministério de Desarrollo Social de la Nación – MIDES foi o primeiro ente federal a promover iniciativas para mitigar os problemas da pobreza e desemprego, na perspectiva top-down. Contribuiu para emular novas formas de participação popular cidadã, impulsionando um nível de participação na construção das estratégias de desenvolvimento local por meio da organização de frações da sociedade em busca de trabalho, emprego e acesso a bens e serviços.

Entre 2003 e 2015 se promoveu e financiou a formação de empreendimentos produtivos sob associação de trabalhadores no nível local a partir do Plan Manos a la Obra, alcançando mais de 165 mil trabalhadores, incorporando formas de organização coletiva baseadas nos princípios da ESS às políticas estatais, circundadas pelo MIDES. Essa integração de espaços da

ESS nas políticas públicas foi acompanhada de novas regulamentações, sob uma perspectiva híbrida, mantendo tensionamentos e carecendo de articulações com outras políticas econômicas, culturais e sociais (SNERC, 2019). Blasco e Garcia (2017) argumentam que foi a partir do impulso dado pelas políticas públicas para a EES que surgiram cooperativas de trabalho, consumo e produção, além da experiência peculiar de recuperação de fábricas em estado falimentar por seus trabalhadores, sob autogestão e estabelecendo redes entre si. Para os autores, no período que vai de 2003 a 2015 se pode observar o protagonismo do Poder Executivo em fomentar o surgimento de empreendimentos solidários e lhes dar suporte oficial, por meio de compras públicas, facilitação tributária, programas de capacitação técnica e administrativa em parcerias com universidades e escolas de gestão, em um esforço para fortalecimento dos valores solidários.

2.4 URUGUAI

De forma similar com o caso argentino, no Uruguai, ao assumir o governo em 2005, o partido Frente Ampla se deparou com uma crise econômica iniciada nos anos anteriores, com um terço da população do país em situação de pobreza e aumento nos índices de desigualdade social. Nesse contexto, o governo passou a priorizar a reversão da situação delicada, com a criação, em 2005, do Ministério de Desarrollo Social – MIDES e a implantação do Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social – PANES. A partir de então a ESS passou a ser ventilada mais intensamente na agenda pública, enquanto ferramenta para geração de trabalho e renda, inclusão e compensação dirigida às frações de trabalhadores e trabalhadoras mais vulneráveis. Nessa chave, os empreendimentos solidários sanariam em parte externalidades negativas, em especial a exclusão e a informalidade. A forma de implantação das políticas públicas se deu mediante programas de fomento financeiro em áreas de produção e de autoemprego, empreendedorismo e suporte a cooperativas, por meio de políticas descentralizadas, contudo sem perspectivas de perenidade, já que concebidas como corretivas e paliativas (RIERO, 2016). Guerra e Reyes (2019) apontam o histórico da construção do arcabouço legal de regulamentação das atividades associativas no Uruguai. Foi a partir de 2005, no entanto, com a ascensão da Frente Ampla ao

executivo, que se observa um novo marco legal para o sistema cooperativo, com a criação da figura das cooperativas sociais, dando maior protagonismo e suporte legal aos empreendimentos de Economia Solidária.

Quase uma década depois, entre 2013 e 2015, também foi realizado um amplo mapeamento da Economia Solidária no Uruguai, acessando mais de 600 empreendimentos. Formulado a partir da massa crítica acerca sobre ESS gestada nas universidades, sociedade e Estado, o mapeamento permitiu, segundo seus elaboradores, entender que no Uruguai a própria ESS capitaneou sua institucionalidade e agenda de trabalho. A constituição de um Instituto Nacional del Cooperativismo – INACOOOP, a partir da articulação dos atores da ESS e o governo, inseriu a ESS no rol das políticas públicas, inclusive em âmbito internacional. A Lei Geral de Cooperativas, de 2008, estabelece que “el Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general” (Art. 185), e atribui ao INACOOOP “impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción” (Art. 187).

Um aspecto relevante para se compreender a trajetória da ESS no Uruguai foi a construção da agenda pública. A aproximação da agenda política da Frente Ampla para com as demandas de aporte de políticas públicas para a ESS se deu a partir dos seguintes fatores: inclusão da ESS na agenda política de países da América Latina, especialmente no Brasil e na Europa; incidência política dos movimentos de ESS no Uruguai; identificação da ESS com reivindicações históricas da esquerda e seus governos. Sobre esses potencializadores da agenda da ESS em outros países, Guerra e Reyes (2019) apontam para um maior protagonismo internacional da ESS, que visou avançar na percepção das suas atividades não apenas como mecanismo de inclusão, mas como um movimento substancial e um segmento econômico relevante.

2.5 SÍNTESE CRUZADA

Os três casos objeto do estudo revelam algumas convergências significativas entre as trajetórias do campo da ESS nos três países, nas duas

primeiras décadas deste século. A primeira dessas convergências é de caráter cronológico, demarcada pela criação de marcos institucionais de políticas públicas federais para a ESS nos três países, nos primeiros cinco anos do século. Foram os casos, no Brasil, da criação da SENAES em 2003, na Argentina, da adoção da política de Economía Social pelo Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, também no mesmo ano e, no Uruguai, pela criação, em 2005, do Ministerio de Desarrollo Social e a implantação do Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social. A adoção dessas medidas, por sua vez, pode ser creditada à precedente convergência histórica da quase simultânea eleição às esferas federais desses países de governos passíveis de serem qualificados como “progressistas” ou de “novas esquerdas”, nas palavras de Coraggio (2014). Foram os casos da eleição de Lula no Brasil, pelo Partido dos Trabalhadores, em 2002, de Néstor Kirchner na Argentina, por uma das correntes (caracterizada como de centro-esquerda) do Partido Justicialista, em 2003, e por Tabaré Vazquez no Uruguai em 2004, pela Frente Ampla. Depreende-se, dessas sucessões cronológicas, das eleições ao rápido reconhecimento e valorização da ESS como meritória de apoio por políticas públicas nos três países, uma das respostas à questão de pesquisa retro formulada: a de que as trajetórias e os percursos cíclicos das políticas públicas para a ESS nesses três países tiveram forte impulso a partir da eleição de governos de linhagem de centro esquerda.

Outro traço comum aos três países, nos anos que se seguiram às eleições do início do século, foi a multiplicação, a diversificação e a descentralização dos instrumentos de políticas públicas que passaram a ser formuladas e implementadas, com diferentes graus de abrangência e enfoques. Infere-se daí outra possível resposta, a de que a permanência desses governos tenha possibilitado a inserção da ESS em agendas governamentais, de diferentes esferas de governos, criando condições para sua perenidade cíclica, minimamente enquanto suportada politicamente.

Finalmente, e ainda em resposta a questão de pesquisa, o estudo realizado com base nos três países da amostra sugere que, conquanto temporariamente mantidas e fortalecidas, as políticas públicas de apoio à ESS nos três países passaram e enfrentar fase descendente de ciclo, notadamente a partir da segunda metade da segunda década do século,

revelando suas caracterizações enquanto políticas de governo e não de Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais do que política de governo ou de Estado, a ESS deve ser vista e tratada como agente de indução ao alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, como compromisso multilateral do conjunto das nações signatárias da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU. Seus componentes conceituais e praxiológicos perpassam por, minimamente nove dos 17 ODS, promovendo dimensões da vida tais como: erradicação da pobreza; acesso à segurança alimentar e nutricional, sobretudo para as populações mais vulneráveis; democratização do acesso à terra; produção de alimentos saudáveis e livres de agrotóxicos; reconhecimento de direitos e defesa dos povos tradicionais; mitigação dos efeitos das mudanças climáticas; valorização da biodiversidade; promoção da educação profissional, do trabalho decente e do empreendedorismo social; combate a todas as formas de discriminação; redução das desigualdades; igualdade de direitos no uso e na ocupação do espaço urbano; promoção de padrões de produção e consumo responsáveis; fortalecimento da democracia participativa, do Estado de Direito e garantia da justiça para todas as pessoas.

Essas são dimensões que, além de ocuparem a centralidade nos princípios norteadores da ESS, são claramente insensíveis à lógica liberal que move os interesses do mercado, demandando, para o seu alcance, a firme e perene intervenção dos Estados Nacionais, que devem mover suas políticas públicas em prol da garantia aos direitos universais das populações e não ao sabor dos grupos de interesses que, velada ou abertamente, em ciclos históricos, buscam relegar a ESS a planos secundários, instrumentalizando governos, como evidenciado nos três casos abordados nesse breve estudo.

Para finalizar, cumpre registrar que a estratégia metodológica utilizada neste estudo, de estudo de múltiplos casos, não permite generalização ou extrapolação de seus resultados ou conclusões. Restam apontadas inferências que, em virtude da diversidade e das particularidades nacionais,

mesmo no âmbito da América do Sul, merecem ulterior aprofundamento e expansão por novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

ADAM, Sofia; KAVOULAKOS, Karolos. State and Social Solidarity Economy: Friends or foes? The potential for coconstruction of public policies for Social Solidarity Economy in Greece. **The Greek Review of Social Research**, 155, pp. 121-150, 2020.

BLASCO, Laura; GARCIA, Ariel. Economía Social y Solidaria y agenda gubernamental: alcances, actores y objetivos en experiencias provinciales de Argentina a principios del Siglo XXI. **Saberes**, v. 09, n. 02, pp. 177-195, 2017.

CAMPOS, J. L. M.; ÁVILA, R. C. **L'Économie Sociale dans L'Union Européene**. Comité Économique et Social Européen, 2002. *

CARUANA, María. Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Nueva Época, 2016.

CARUANA, María; SRNEC, Cynthia. Public Policies addressed to the Social and Solidarity Economy in Latin America. Toward a new model? **Voluntas: International Journal of Nonprofit and Voluntary Organizations**, v. 24, n. 03, pp. 713-732, 2013.

CHAVES, Rafael. Politiques publiques et Economie Sociale em Europe: le cas de l'Espagne. **Annals of Public and Cooperative Economics** 73:3, pp. 453-480, 2002.

CHAVES, Rafael. Las políticas públicas y las cooperativas. **Ekonomiaz**, n. 79, pp.168-199, 2012.

CHAVES-AVILA, Rafael; MONZÓN, José. **Best practices in public policies regarding the European Social Economy post the economic crisis.** European Economic and Social Committee, 2018.

CHAVES-AVILA, Rafael; GALLEGO-BONO, Juan. Transformative Policies for the Social and Solidarity Economy: the new generation of public policies fostering the Social Economy in order to achieve Sustainable Development Goals. The European and Spanish cases. **Sustainability**, 12, 4059, pp. 1-29, 2020.

CORAGGIO, José. **Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital**, Abya Yala: Quito, 2011.

CORAGGIO, José. **La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América latina.** UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, 2014.

CORAGGIO, José. La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores: el papel de las universidades. In: PUIG, C. (org.) **Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas.** Bilbao: Universidad del País Vasco, 2016.

CUNHA, Gabriel. **Outras políticas para outras economias:** contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DIOP, M.; SAMB, A. D. Public Policies for Social and Solidarity Economy: the experience of the City of Dakar. **United Nations Research Institute for Social Development**, 2021, 34 p.*

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa.** Porto Alegre: Artmed Editora, 2009, 404 p.

FRAISSE, Laurent. Co-construire l'action publique: apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France. **Politics & Management Public**, v. 34/1-2, 2017.

FARIA, Maurício; SANCHEZ, Fábio. A Economia Solidária no governo federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, E.; FARIA, M. S. de; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. (orgs). **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária**. São Paulo: Outras Expressões, v. 01, pp. 413-442, 2011.

FRANÇA FILHO, Genauto. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. Bahia **Análise & Dados**, v. 12, n. 01, pp. 9-19, 2002.

GAIGER, Luíz. **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GUERRA, Paulo; REYES, Sergio. La construcción legislativa uruguaya en economía social y solidaria en el marco de los gobiernos progresistas del Frente Amplio. **Cooperativismo & Desarrollo**, n.01, v.27, pp. 01-18, 2019.

HINTZE, Susana. **La política es un arma cargada de futuro**. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: CLACSO. CICCUS, 2011.

LAVILLE, Jean-Louis. El marco conceptual de la Economía Solidaria. In: LAVILLE, J-L. (org.), **Economía Social y Solidaria: una visión europea**. Buenos Aires: Altamira, 2004.

MORAIS, Leandro. **As políticas públicas de Economia Solidária (ESOL): avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema**. Campinas: IE-UNICAMP (Tese de Doutorado), 2013.

MORAIS, Leandro. **Economia Social e Solidária e cooperação sul-sul e triangular na América Latina e Caribe: contribuições para o**

desenvolvimento inclusivo e sustentável. Documento de Trabalho. Genebra: Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho, 2014, 34 p.

MOTA, Carla. **Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016)**: uma análise a partir da percepção dos policy-makers. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

RIEIRO, Anabel. **Gestión colectiva en producción de relaciones sociales a partir de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono Sur**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidad de la República Uruguay, Montevideo, 2016.

SCHIOCHET, Valmor. Políticas Públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. In: BENINI, E.; FARIA, M. S. de; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. (orgs). **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária**. São Paulo: Outras Expressões, v. 1, pp. 443- 452, 2011.

SILVA, Roberto. Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil: conquistas de direitos e desafios institucionais. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v.1, n.1, pp. 8-34, 2017.

SILVA, Sandro. **A política de Economia Solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SNERC, Cytnhia. Las políticas públicas de inclusión social en la Argentina 2003-2015 ¿desde la economía social hacia una economía civil? **Ciencias Administrativas**, a. 7, n. 13, pp.01-14, 2019.

STEINMAN, Susan; ROOIJ, Jerome. Developing public policies for the social and solidarity economy in Sowth Africa: the need for a state-civil society dialogue. **Universitas Forum**, v. 03, n. 02, pp. 1-19, 2012.

STEINMAN, Susan. Creating an enabling environment for the Social and Solidarity Economy through Public Policies in Durban, South Africa. Working Paper, 2020-9. **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)**, 2020.

TORRELLI, Milton; GIACOMBI, Brisa; FALKIN, Camila; SARACHU, Geraldo. Mapeo de las políticas públicas vinculadas a la ESS en Uruguay (2015): una perspectiva sobre su naturaleza y orientaciones a diez años de la asunción del gobierno progresista. **Geograficando**, v. 15, n. 1, pp.1-18, 2019.

TORRES, Miguel. La Economía Social y Solidaria en los ordenamientos jurídicos provinciales de Argentina. **Cooperativismo & Desarrollo**, v. 27, pp. 01-27, 2019.

UNIDAD de Estudios Cooperativos – UEC. **Mapeo, Caracterización y Desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay (2013/15)**. Montevideo: UEA, 2016.

VUOTTO, Mirta. Informe diagnostico nacional de la República Argentina. In: MONZÓN, L (Dir). **Economía Social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo com equidad en America Latina**. FUNDIBES / IUDESCOOP, pp. 25-108, 2010.

PLATAFORMAS DIGITAIS E PANDEMIA NO BRASIL: O DEBATE ACERCA DA GARANTIA DE DIREITOS NO CONTEXTO DAS NOVAS MODALIDADES LABORAIS

Larissa Louback Garcia¹

Gabriel Rached²

RESUMO

Uma vez deflagrado o quadro de pandemia e seus efeitos econômicos e sociais no que tange à esfera do trabalho e do acesso à renda, o presente capítulo visa discutir a questão das novas modalidades laborais – a partir da inserção das plataformas digitais no cenário atual - sobretudo no que tange à garantia/preservação de direitos no contexto da implementação recente de sucessivas reformas trabalhistas alinhadas aos preceitos da agenda neoliberal. Assim, tomando como base uma análise de escopo interdisciplinar – tendo também como fundamento as diretrizes e informações divulgadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) – esta pesquisa propõe-se a investigar as particularidades e os obstáculos envolvidos na discussão acerca de perspectivas de regulação da atividade plataformizada. Busca-se, por fim, entender as repercussões do cenário exposto no âmbito da precarização do trabalho, sinalizando, nesta direção, caminhos para a harmonização dos interesses dos diferentes atores envolvidos.

Palavras-chave: novas modalidades laborais; trabalho plataformizado; aparato jurídico institucional; garantia de direitos; crise pandêmica.

1 Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF), bolsista CNPQ. E-mail: larissalouback@id.uff.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4040565115156487>.

2 Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRRJ) com Pós-Doutorado em Estudos Internacionais pela Università degli Studi di Milano (UNIMI). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF) e coordenador, desde 2012, do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA/UFF). E-mail: gabrielrached@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5731424969536468>.

ABSTRACT

Considering the pandemic crisis and its economic and social effects regarding the sphere of work and access to income, this chapter aims to discuss the issue of new work modalities – based on the insertion of digital platforms in current dynamics- when it comes to the topic of guaranteeing/preserving rights in the labor arena, in the context of the implementation of successive labor reforms aligned with the precepts of the neoliberal agenda. Thus, in the light of an interdisciplinary analysis - combined with the guidelines and information disclosed by the Public Ministry of Labor (MPT) and the International Labor Organization (ILO) - this research proposes to investigate the difficulties entangling the regulation of digital labor platforms. Finally, the goal is to explore the repercussions of this scenario in terms of precarious working conditions, along with analyzing the paths for harmonizing the interests of the different actors involved in this debate.

Keywords: new modalities of work; digital labour platforms; institutional and legal framework; labor rights guarantee; pandemic crisis.

INTRODUÇÃO

Com o surgimento e agravamento do quadro de crise pandêmica, novas soluções e estratégias tiveram que ser buscadas e colocadas em prática em função da implementação do distanciamento social. Durante a vigência deste período, não apenas ficou nítida a precariedade de certas dinâmicas na arena laboral, como tornou-se evidente para o conjunto da sociedade o impulsionamento de novas vulnerabilidades, associadas ao desenvolvimento de novas modalidades de trabalho.

Como forma de ilustrar essa conjuntura, pode-se observar a situação dos entregadores de aplicativo durante a pandemia que, antes exercendo uma atividade costumeiramente pouco valorizada no cotidiano dos brasileiros, passam agora a simbolizar engrenagem indispensável para conectar produto e consumidor.

A partir desse cenário, tendo em vista as disparidades verificadas entre as condições de trabalho desse grupo e os riscos envolvidos no exercício de sua função, deflagrou-se, no país, o “Breque dos Apps”- movimento social em que

entregadores de grandes aplicativos de plataforma, como *Ifood*, *UberEats*, *Loggi*, e *Rappi* se mobilizaram em paralisações nacionais visando, além de uma melhor remuneração, o reconhecimento de direitos e o fornecimento de equipamento de proteção³.

Fazendo jus à premissa de que “não há conquista de direitos sem luta”, o “Breque dos Apps” enfocou uma questão que vem permeando o Direito Trabalhista na última década, e que mobiliza inúmeros especialistas no campo da regulação do trabalho no século XXI: como se poderia preparar a esfera do trabalho para o futuro, frente à expansão e o fortalecimento de novas modalidades laborais, a exemplo daquelas relacionadas às plataformas digitais?

As plataformas digitais funcionam como uma estrutura de software ou hardware na qual o usuário, companhias e até mesmo o governo podem construir aplicações, serviços e comunidades (CASILLI, 2020). Estas são amplamente utilizadas por empresas como *Amazon*, *Uber*, *Google* e *Apple* na medida em que facilitam o acesso a novos mercados.

Nesse sentido, as plataformas digitais apresentam-se como uma nova forma de controle, organização e gestão do trabalho que acabou por redimensionar os agentes tradicionalmente envolvidos nas relações laborais – colocando em pauta, também, a discussão acerca do reconhecimento (ou não) dos vínculos empregatícios.

Perante esse quadro, dada a acentuada ligação existente entre os impactos da crise pandêmica e o crescimento da atividade plataformizada no país, debater caminhos para a harmonização dos interesses e demandas dos diferentes atores envolvidos nessa nova modalidade – incorporando, assim, tanto a experiência empresarial quanto a do prestador de serviço – torna-se elemento altamente relevante.

Com esse propósito, serão analisadas as diretrizes e dados disponibilizados pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em suas respectivas plataformas - conjuntamente com o material organizado pelo site “DigiLabour” (Laboratório de Pesquisa da Universidade do Vale dos Sinos - UNISINOS).

3 Sobre o “Breque dos Apps”, como foi organizada e repercutiu na América Latina, ver: <<https://operamundi.u-ol.com.br/permalink/65459>>. Acesso em: 08 de jan. 2022.

Será consultada também bibliografia especializada sobre o tema, trazendo consigo as repercussões deste debate sob uma ótica multidisciplinar. Busca-se, desta maneira, tecer uma compreensão do debate que não se restringe ao âmbito jurídico, no intuito de desenvolver uma análise do fenômeno em suas múltiplas dimensões.

Por fim, vale destacar que o presente capítulo foi estruturado da seguinte forma: na próxima seção será debatido o contexto em que se inserem as novas modalidades laborais - tendo em vista a lógica da agenda neoliberal - e a formação de uma economia de serviços que é influenciada pela era tecnológica. Também será analisado como as particularidades da atividade plataformizada permitem identificar características de precarização do trabalho, sobretudo a partir da crise pandêmica.

Na seção subsequente, será abordado o debate em torno da ideia de “liberdade de escolha” e como isto se reflete na esfera da garantia de direitos. Ademais, será traçado um exame mais detalhado do discurso neoliberal e dos impactos desse cenário de trabalho na subjetividade do indivíduo, a fim de analisar o contexto e os paradigmas envolvidos nas novas modalidades laborais em todas as suas dimensões.

1. A ATIVIDADE PLATAFORMIZADA E O DEBATE ACERCA DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA CRISE PANDÊMICA

A instalação do projeto relacionado a um “novo normal” para combater os efeitos da crise pandêmica, conectado à adoção de medidas de distanciamento social, remete a valores intrinsecamente associados à proteção do indivíduo e da sociedade como um todo. Implementar esses valores, contudo, parece ser objeto de muitos obstáculos quando analisada a figura do trabalhador, sobretudo aquele relacionado às novas modalidades laborais - as quais trazem novas nuances e redimensionam os protagonistas das relações de trabalho.

Com o propósito de revisitar o contexto que propicia o surgimento da atividade plataformizada⁴, é imprescindível analisar a influência do neoliberalismo, sobretudo na perspectiva de Dardot e Laval (2016), na

4 O termo “atividade plataformizada” faz referência à terminologia adotada por Casilli (2020).

reconfiguração de dinâmicas globais. Nesse viés, para compreender como as relações do capital e do trabalho repercutem em novas formas de controle, organização e gestão da atividade produtiva, torna-se essencial equacionar o programa neoliberal como não apenas ativo na reforma de instituições, políticas e direitos “desatualizados”, mas como produtor de novas maneiras de viver e subjetividades.

Ao ser deflagrada o “Breque dos Apps” em 2020 - paralisações de entregadores de aplicativo no Brasil em busca de reconhecimento de direitos - popularizou-se ainda mais no país o debate acerca da uberização do trabalho como um processo alternativo de precarização deste. Dentre as muitas particularidades da atividade exercida pelos entregadores, que ficaram evidenciadas durante esse momento, destacou-se o aparente descompasso entre as condições de trabalho e as medidas de segurança que deveriam ser adotadas, e fornecidas pelas empresas, para a prevenção de contaminação⁵.

1.1 A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO TRABALHO E A RELEVÂNCIA DO RESGATE DA FIGURA DO TRABALHADOR

As tendências de reestruturação na esfera laboral trazem consigo uma série de desdobramentos. Observa-se atualmente como um deles, o desenvolvimento de uma nova morfologia do trabalho, formada por uma enorme gama de trabalhadores/as invisíveis que se percebem enfrentando novos e velhos mecanismos de intensificação (quando não de autoexploração) do trabalho (ANTUNES, 2018, p. 196). Nesse cenário, haja vista o formato do controle exercido pelas plataformas digitais nas dinâmicas laborais, tornou-se perceptível, também, um processo de afastamento de direitos que se mostra intrinsecamente relacionado a negação da própria figura do trabalhador.

Cabe destacar, acerca dessa discussão, que o mercado de serviços que se desenvolve globalmente não está à margem das revoluções tecnológicas e dos

5 Nesse ponto, ver Ministério Público do Trabalho, 2020, disponível em: <<http://www.prt2.mpt.mp.br/750-ifood-e-rappi-devem-garantir-material-de-higienizacao-e-assistencia-financeira-aos-entregadores-para-conter-disseminacao-do-coronavirus>>. Acesso em: 07 ago. de 2021.

grandes fenômenos que a Internet propicia. Dessa forma, é possível afirmar que é no decorrer desse processo - no qual trabalho e tecnologia se interpõem - que se revelaram extremamente imprecisos os limites que estipulam quem é, realmente, o trabalhador dos dias de hoje.

Frente a esquemas mais flexíveis - no que tange ao controle do trabalho - evidencia-se, para Prassl (2018), um movimento de expansão da *gig economy*⁶: um sistema econômico em que se trabalha mais, debilitam-se os vínculos e maximizam-se os resultados. Como fruto desta conjuntura, tornam-se evidentes novos processos de potencialização dos mecanismos geradores de valor.

A modalidade plataformizada traça um tipo diferente de relação que estabelece a interação entre um trabalhador (prestador de serviço, trabalhador autônomo), um usuário/solicitante do trabalho e a plataforma. Acerca desse tópico, é válido ressaltar que são diversos os questionamentos relativos à extensão do controle que essas empresas - ou plataformas - têm na relação entre os outros dois e, por conseguinte, a dimensão da responsabilidade que ela possui (ou deveria possuir) nessa dinâmica.

Dessa maneira, seja porque a atividade plataformizada cria valor por agilizar/dinamizar a correspondência entre a demanda do consumidor e a oferta de trabalhadores - por intermédio de algoritmos inteligentes e sistemas de classificação sofisticados, alcançando oportunidades de negócios que em outro cenário seriam desperdiçadas - seja pela amplamente questionada atuação da arbitragem regulatória⁷, um ponto torna-se claro: nota-se a *gig economy* como um fenômeno de transição, que aponta para um futuro incerto do mundo laboral. (PRASSL, 2018).

Nesse novo momento, sinaliza-se que aqueles que usufruem de uma maior qualificação profissional e nível educacional poderão usar a tecnologia para criar e capturar valor. Todavia, aqueles que fazem parte da grande massa de força produtiva mundial - e que não usufruem de tal perfil - possivelmente serão ameaçados pelo advento de computadores, robôs e outras tecnologias digitais que estão adquirindo habilidades e competências em uma taxa extraordinariamente alta.

6 A *gig economy* pode ser definida como uma economia alternativa que favorece a prestação de trabalhos temporários ou de curto prazo (STEFANO, 2016).

7 Entende-se a arbitragem regulatória como uma prática, adotada por grandes grupos financeiros, relacionada a escolha de qual tipo de regulação se submeter - nisso, a busca por leis mais favoráveis.

Parece plausível, frente a essa hipótese, que as pessoas, para enquadrarem-se nessa nova lógica mundial, tornem-se também um serviço - que se mostra, por sua vez, como de difícil regulação (PRASSL, 2018). Dentre os fatores que justificam a complexidade dessa tarefa, está a busca, protagonizada pelas empresas, por uma dinâmica de poder favorável.

Uma das estratégias utilizadas atualmente para alcançar tal objetivo é a adoção da "informação assimétrica" - mecanismo no qual as empresas a serem reguladas possuem informações significativamente mais relevantes do que seus reguladores. No escopo da atividade plataformizada, a "informação assimétrica" é técnica fundamental para garantir o sucesso dos negócios - não por acaso, manter em sigilo o algoritmo utilizado pela Uber, por exemplo, é essencial para a empresa, sendo pauta disputada na justiça brasileira⁸.

Assim como expõe o estudo realizado pela pesquisadora Alex Rosenblat (2018), o desconhecimento do motorista da Uber sobre todo o processo - dentre suas muitas repercussões - dialoga diretamente com o benefício da empresa, na medida que faz com o motorista seja incapaz de perseguir seus maiores interesses econômicos ou pessoais ao aceitar corridas.

Sob essa ótica, percebe-se que o discurso de parceria entre o prestador de serviço e a empresa - mobilizado como *slogan* da Uber e extremamente criticado no movimento do "Breque dos Apps" no Brasil - encontra seu maior obstáculo na clara assimetria no tocante ao acesso à informação e, portanto, ao poder.

A partir desse cenário, fica evidente a configuração de um setor global de prestadores de serviço que se responsabiliza por mais etapas na atividade produtiva, e que parece cada vez menos provido de proteção social. Nesse sentido, é possível observar um nítido descompasso entre a velocidade pela qual mudam-se os paradigmas de negócios - impactando na formação de novas modalidades laborais - e como, de fato, repercutem essas mudanças na teoria legal, sobretudo no que tange à proteção do trabalhador.

⁸ Um dos episódios de disputa acerca desse eixo aconteceu em Maio de 2021, no tocante à perícia do algoritmo da Uber, ver em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-05/trt-mantem-pericia-algoritmo-uber-verificar-vinculo>>. Acesso em: 17 ago. de 2021.

1.2 O SETOR DE SERVIÇOS E O CRESCIMENTO DA ATIVIDADE PLATAFORMIZADA NA PANDEMIA: REPERCUSSÕES NO ÂMBITO DOS DIREITOS LABORAIS

Com o crescimento da atividade plataformizada durante a pandemia, a proteção dos direitos dos prestadores de serviço alcançou um novo destaque. Nessa direção, pesquisadores da Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista (REMIR) realizaram, em 2020, um levantamento acerca das condições de trabalho dos entregadores via plataformas digitais no período de pandemia no país.

Os resultados apontaram para um quadro de aumento do número de trabalhadores e de horas trabalhadas, assim como diminuição da remuneração. Cabe acrescentar, além disso, o entendimento dos pesquisadores de que, no que se refere às medidas de proteção, os trabalhadores as vêm tomando e as custeando por conta própria (ABÍLIO; *et al.*, 2020).

A partir desse contexto, deflagrou-se o “Breque dos Apps” no Brasil. O movimento dos entregadores de aplicativo - que denota uma mobilização por melhores condições de trabalho no escopo da atividade plataformizada - é motivado pelo entendimento de que esses prestadores de serviços, na forma de trabalhadores autônomos, não são providos de proteção laboral. A discussão não se limita, apenas, à questão do reconhecimento ou não de vínculo empregatício, mas envolve uma ausência de regulação em geral, apta a garantir o trabalho decente⁹.

Outro ponto de tensão que pode ser encontrado no tocante à fragilidade do discurso de parceria e colaboração existente entre trabalhador plataformizado e empresa, é referente ao aumento do preço do combustível durante a pandemia e o tópico de repasse de tarifas na Uber. Nota-se que os motoristas passaram, nessa situação, a aceitar apenas as corridas mais lucrativas, o que causa demora e cancelamento das solicitações da plataforma. Essa decisão, entretanto, repercute na própria avaliação do

9 O trabalho decente é um conceito abordado pela OIT como uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Para mais informações, ver: <<https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 07 de ago. de 2021.

motorista dentro do aplicativo e, conseqüentemente, no seu futuro enquanto “parceiro” da empresa.

Nessa perspectiva, é evidente que o prestador não vivencia, de fato, a alegada versatilidade de escolhas projetada pelas empresas. Para a autora Ludmila Abílio (2018), esse cenário dialoga com as repercussões do fenômeno de uberização no mundo - o qual incide, também, sobre as particularidades da sociedade brasileira - trazendo consigo mudanças qualitativas na própria definição de trabalho informal.

A uberização refere-se às regulações estatais e ao papel ativo do Estado na eliminação de direitos, de mediações e controles publicamente constituídos; resulta da flexibilização do trabalho, aqui compreendida como essa eliminação de freios legais à exploração do trabalho, que envolve a legitimação, legalização e banalização da transferência de custos e riscos ao trabalhador (ABÍLIO, 2019, p. 112-113).

O trabalho tem sido, desse modo, cada vez mais invisibilizado. Forma-se, no Brasil, um grande contingente de “trabalhadores ocultos”. Essa característica está diretamente relacionada aos fatores que constroem a precariedade do trabalho controlado por plataformas digitais: (i) baixa remuneração, sendo essa administrada por variáveis desconhecidas pelo trabalhador; (ii) insegurança no que tange a estabilidade da atividade (iii) ínfima margem de controle pelos trabalhadores, somada a dificuldade de comunicação com a empresa - que posiciona a plataforma como a responsável por chefiar esses trabalhadores; e, por fim, como o resumo dos fatores anteriores, (iv) ausência de regulação do trabalho (RODGERS, 1989, p. 03).

2. A “LIBERDADE DE ESCOLHA” E O GRAU DE CONTROLE EXERCIDO PELAS PLATAFORMAS DIGITAIS NAS NOVAS MODALIDADES DE TRABALHO

As novas modalidades de trabalho, que foram se desenvolvendo nos últimos tempos, trouxeram consigo uma gama de alterações associadas às relações de trabalho que merecem ser observadas com maior atenção. Como

fruto do contexto neoliberal - o qual impacta intensamente na economia de serviços atual - tornou-se evidente na sociedade a formação de instituições cada vez mais desestruturadas e flexíveis, e relações laborais que, em primeira análise, parecem estar à margem de tudo o que já foi concebido e previsto legalmente.

A partir da década de 70, com a intensificação do modelo de acumulação flexível (HARVEY, 1992) e o avanço do neoliberalismo pelo mundo, novos modos de organizar a atividade produtiva revelaram novos processos de disciplina do trabalho. Nesse contexto, a lógica de produção, mais próxima do rompimento de laços e flexibilização de vínculos, mostrou o manejo da atividade laboral como algo indissociável da administração do tempo e vivência do indivíduo.

No escopo do trabalho controlado por plataformas digitais, o tempo e vivência do trabalhador são ainda fatores amplamente controlado, de modo que a (i) individualização do risco; (ii) a autoavaliação do trabalhador; e a (iii) propagação da ideia de liberdade irrestrita, parecem ser ferramentas indispensáveis para fazer com que a modalidade cumpra com os objetivos da lógica de produção neoliberal.

Por intermédio de um processo educativo auto disciplinador, construiu-se um indivíduo pós-moderno que é gerido por intermédio do binômio desempenho/gozo (DARDOT; LAVAL, 2016). Nessa situação, o melhor desempenho está atrelado ao maior proveito - não se busca, assim, o equilíbrio, mas o excesso. O trabalho passa a ser, a partir desse raciocínio, algo que se sobrepõe a outros aspectos da vida em sociedade - e, por isso, é indispensável que seja, sempre, alvo de regulação.

2.1 O APARATO DISCURSIVO ADOTADO PELAS PLATAFORMAS DIGITAIS E SEUS REFLEXOS NA GESTÃO E CONTROLE DA ATIVIDADE LABORAL

Com a crise pandêmica, o cenário do trabalho mudou de forma para superar tanto novos quanto antigos obstáculos, afetando a subjetividade do indivíduo e o modo com que se nota a administração do tempo. Em alguns contextos, a possibilidade de realizar *home office* - ou de revezar os dias em

que se comparece ao ambiente de trabalho - parece repercutir de forma benéfica aos interesses pessoais, já em outros, tal exigência mostrou-se um problema.

De acordo com levantamento do Ministério Público do Trabalho (MPT), durante a pandemia, as denúncias por excesso de trabalho e aumento na jornada de trabalhadores em *home office* aumentaram 4.205%¹⁰. Tornou-se evidente, para o corpo social, que até mesmo em uma situação em que aparentemente mais variáveis estão sob o controle do trabalhador, a atividade laboral pode ser precarizada e desigual.

Fica claro, desse modo, que se vivencia um momento na história no qual a liberdade produz também novas coerções. Assim como expõe o autor Byung Chul-Han (2018, p. 9-10), a liberdade de “poder” produz até mais coerções do que a do dever disciplinar: por não expressar regras, a liberdade de poder não possui limites.

Frente a esse quadro, nota-se que o sujeito neoliberal passa a ser provido de um profundo sentimento de liberdade, ainda que esteja enfrentando uma forma mais eficiente de subjetivação e sujeição. O pensamento de Byung Chul-Han está, nesse sentido, em consonância com o cenário atual do mundo laboral.

Apesar de parecer munido de uma maior possibilidade de escolha, o trabalho inserido na esfera das plataformas digitais - reflexo do ideário da liberdade de poder - pode ser extremamente coercitivo. Observa-se, com isso, que é exatamente a ausência de regras que faz com que o trabalho seja tão precário. A fim de ampliar essa discussão, é possível traçar um paralelo desse quadro com a concepção de sociedade do risco.

A sociedade do risco, no pensamento de Dardot e Larval (2016) - acerca do conceito de Ulrich Beck - é aquela em que todas as desigualdades são atribuídas a uma responsabilidade individual, com a particular característica de promover a sensação de que os indivíduos estão “liberados” da tradição e das estruturas coletivas.

O indivíduo deve governar-se a partir de dentro por uma racionalização técnica de sua relação consigo mesmo. Ser

10 Acerca deste ponto, ver: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2021/07/home-office-denuncias-excessos-trabalho-mpt/>>. Acesso em: 09 de ago. de 2021.

“empreendedor de si mesmo” significa conseguir ser o instrumento ótimo de seu próprio sucesso social e profissional. Mas contar apenas com a tecnologia do “training” e do “coaching” não é suficiente. A instauração de técnicas de auditoria, vigilância e avaliação visa a aumentar essa exigência de controle de si mesmo e bom desempenho individual. Embora os coaches de subjetividades eficazes visem a fazer de cada indivíduo um “especialista de si mesmo”, o essencial, como bem notou Éric Pezet, é fabricar o homem accountable [responsável] (DARDOT e LARVAL, 2016, p. 343).

No caso do trabalhador plataformizado, observa-se a individualização do seu destino como a individualização do risco relativo ao exercício de sua atividade. Não por acaso, como trabalhadores essenciais para conectar o consumidor ao produto no cenário de pandemia, o entregador via plataforma digital se percebeu em uma situação crítica durante esse período: a ele coube arriscar sua saúde¹¹ para que o bem-estar da sociedade seja resguardado.

Para que o trabalhador seja submetido a tamanha responsabilização, algumas estratégias são mobilizadas pela modalidade plataformizada. Dentre elas - relativa à interiorização das normas de desempenho - está o estímulo da avaliação, o qual está associado ao elemento algorítmico. Esse mecanismo faz com que o avaliado seja o produtor das normas que servirão para julgá-lo e que passe a respeitar novos procedimentos que, com frequência, são tão formais quanto as regras burocráticas clássicas (DARDOT e LARVAL, 2016, p. 304).

Nessa lógica, compreende-se a liberdade na atividade plataformizada como uma narrativa que aponta para uma possível camuflagem de direitos, voltada, em última análise, à maximização de lucros. A partir dessa constatação, é essencial questionar por que, em um cenário de maior flexibilidade - que projeta a ideia de rápida e fácil remuneração - são notadas jornadas de trabalho extenuantes.

A coerção tem sido, ao longo da história, um dos motores da atividade produtiva. Nesse viés, é importante repensar se, de fato, são perceptíveis esquemas mais livres e igualitários na era tecnológica, ou se essa está, apenas, facilitando a exploração do trabalho por meio de novas ferramentas.

11 Para uma análise mais aprofundada acerca dos riscos à saúde que os entregadores de aplicativo ficaram submetidos nesse período, ver: KALIL, 2020.

2.2 AS DIFICULDADES ENVOLVIDAS NO PROCESSO DE REGULAÇÃO DO TRABALHO NAS ATIVIDADES PLATAFORMIZADAS

No artigo intitulado como “*Chasing the Pink*”, Sarah Manson, que foi motorista da *Lyft*, na Califórnia, narrou sua experiência com a modalidade de trabalho plataformizado e com o processo de gamificação¹². Rapidamente absorvida pela dinâmica de trabalho, Sarah relata que sua aparente liberdade representava um desafio à necessidade das plataformas de prestar um serviço fiável e “sob demanda” aos seus utilizadores – e por isso tinha que ser sutilmente gerida.

Nessa lógica, vale questionar: como regular um trabalho exercido frente a um novo tipo de sujeição e subjetivação do indivíduo, que redimensiona os agentes usualmente envolvidos nas relações laborais? Para Veena Dubal (2017), o debate é, fundamentalmente, sobre disrupção e continuidade, isto é: quais são as novidades - se elas existem - e quais são as semelhanças desse quadro com outras modalidades já reguladas na complexa e diversificada economia de serviços atual.

Nesse contexto, a análise do nível de controle e o modo pelo qual ele é exercido - motivo pelo qual conhecer o operacional dos algoritmos é fundamental para regular a modalidade plataformizada - é essencial para a determinação de quais figuras normativas são as mais apropriadas, assim como a existência ou não de vínculo empregatício.

Apesar da aparente complexidade desse panorama normativo, de acordo com Veena Dubal (2017), os principais desafios nessa arena não seriam, contudo, de ordem legal, mas relativos ao poder estrutural e instrumental das principais plataformas digitais.

No decorrer da crise pandêmica, houve uma intensificação, no plano internacional, da preocupação com a regulação dessa modalidade, a fim de garantir que ela impulsione o crescimento de empresas sustentáveis. O governo espanhol por exemplo, em 11 de fevereiro de 2021 e de forma inédita na Europa, decidiu introduzir na legislação trabalhista a categoria dos

¹² Entende-se gamificação como o uso de elementos de jogo – pontuação, competição com outros, provas mensuráveis de realização, classificações etc. – em contextos externos ao jogo para influenciar o comportamento do trabalhador (MANSON, 2016).

entregadores em domicílio de plataformas como *Deliveroo* e *Uber Eats* como assalariados¹³.

A OIT divulgou, também em fevereiro de 2021, um relatório em que destaca a imprescindibilidade do diálogo social e da cooperação internacional em termos de regulamentação do trabalho (ILO, 2021).

Todavia, é a recente decisão do Reino Unido que melhor exemplifica o que Dubal indica como o maior desafio relativo à regulação da modalidade¹⁴. A Suprema Corte britânica determinou, em março de 2021, que a Uber deve considerar seus motoristas “trabalhadores” (*workers*), classificação que repercute em direitos como salário-mínimo, férias e aposentadoria. Perante a lei, todavia, os trabalhadores estão abaixo dos “funcionários” (*employees*), com contrato de trabalho considerado tradicional. Outro ponto de destaque, é que a decisão impacta os motoristas de aplicativo, mas não os entregadores cadastrados na *UberEats*, plataforma de *delivery* da mesma empresa.

Por que, nesse contexto, essa decisão, referente ao trabalhador da Uber no Reino Unido, é exemplo do pensamento de Dubal? Por dois motivos principais: primeiro, porque a decisão referente à Uber, no Reino Unido, não necessariamente será utilizada como parâmetro em outros países - sequer é possível prever, com certeza, a intensidade de sua influência no Brasil, tendo em vista as muitas estratégias empregadas pela empresa para o convencimento acerca da regularidade da situação dos profissionais autônomos¹⁵. Em segundo lugar, porque é perceptível que tudo parece se reverter, ao final, em benefício e marketing para as empresas.

Como um exemplo disso, está o novo slogan da Uber no Reino Unido. A campanha “Só a Uber” visa demonstrar que a empresa oferece direitos trabalhistas para seus trabalhadores¹⁶. Porém, não é mencionado que isso

13 Em relação a esse episódio, ver: <<https://tribunahoje.com/noticias/mundo/2021/03/12/entregadores-de-aplicativos-terao-direitos-trabalhistas-na-espanha/>>. Acesso em: 07 de ago. de 2021.

14 Dubal (2017) considera o principal desafio relacionado à regulação da modalidade como sendo relativo ao poder estrutural e instrumental das empresas.

15 Para mais informações sobre o tópico, ver: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/04/29/como-a-uber-manipula-jurisprudencia-para-evitar-reconhecimento-de-vinculo-de-emprego/>>. Acesso em 09 de ago. de 2021.

16 Sobre o movimento publicitário protagonizado pela Uber do Reino Unido, ver: <<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/bbc/2021/07/29/uber-transforma-derrota-judicial-em-marketing-com-oferta-de-ferias-e-salario-minimo-mas-nao-no-brasil.htm>>. Acesso em: 09 de ago. de 2021.

somente acontece na Uber do Reino Unido - no tocante aos seus motoristas de aplicativo - e após anos de luta nesse sentido.

No contexto do Brasil, a jurisprudência reflete ainda um conflito de entendimentos, tensionado, no caso dos entregadores de aplicativo, pela pressão social em algum grau exercida com as paralisações de 2020, e mobilizando a questão da relação de emprego e da garantia de direitos ao prestador de serviço. Com o intuito de exemplificar as disputas nesse sentido, está uma decisão da justiça que chamou atenção em setembro de 2021, após um longo histórico de rejeição do judiciário da hipótese de reconhecimento de vínculo entre entregador de aplicativo e empresa¹⁷.

A Justiça do Trabalho, na 2ª Vara do Trabalho de Cuiabá, reconheceu o vínculo de emprego pedido por um entregador que prestava serviços na SIS Moto Expressa, empresa que funciona como Operadora de Logística (OL) da *IFood*. Um dos argumentos mobilizados na decisão, que defendeu a presença de características de subordinação suficientes para entender o *motoboy* como empregado, é de que a previsão inserida em 2011 na CLT, pela Lei 12.551, que regula o trabalho a distância, permite entender que os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, em termos de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho.

Nota-se, a partir dos elementos elencados acima, a pertinência da análise dos fundamentos que regem a modalidade plataformizada - na medida que os entendimentos ainda estão se construindo a nível global - para garantir que sejam oferecidas condições de trabalho adequadas e que as demandas dos prestadores de serviço/trabalhadores sejam atendidas e incorporadas. Assim, não se busca, nessa discussão, somente o caminho objetivamente mais eficaz, mas conferir segurança jurídica para as disputas nessa arena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da incorporação de diversas novas variáveis nas relações de trabalho, dentre as quais aquelas concernentes a ferramentas tecnológicas

17 Acerca da decisão da Justiça brasileira, ver: <<https://portal.trt23.jus.br/portal/noticias/justi%C3%A7a-reconhece-v%C3%ADnculo-de-emprego-entre-entregador-e-operadora-log%C3%ADstica-da-ifood>>. Acesso em: 09 de jan. de 202w.

como algoritmos e inteligência artificial, fica evidenciada a complexidade referente à temática, dado que novas questões, que antes pareciam já acomodadas, tornaram-se alvo de debates, como é o tópico do reconhecimento do vínculo empregatício para os trabalhadores de modalidades plataformizadas.

Por essa perspectiva, o objeto em questão remete a um vasto campo, no qual as relações de trabalho vêm sendo revisitadas e, no contexto da pandemia, - como sinalizou o movimento do “Breque dos Apps” - pode-se dizer que essas transformações se mostraram conectadas a cenários de precarização das condições de trabalho.

A regulação na arena da atividade plataformizada reflete, nesse sentido, elemento indispensável para garantir não apenas direitos fundamentais ao trabalhador - na medida que a competição entre as empresas do setor não deveria prescindir do quesito dignidade para o exercício desse novo formato de atividade laboral -, como representa também fator essencial para se construir uma estrada minimamente condizente com as transformações que o mundo do trabalho ainda vivenciará no contexto da era tecnológica.

Nesse viés, no que tange a novos entendimentos no âmbito da regulação da atividade plataformizada tanto em nível nacional quanto internacional, destaca-se o ocorrido em 09 de dezembro de 2021, momento em que a União Europeia (UE) divulgou proposta para que alguns direitos trabalhistas fossem reconhecidos para “funcionários” de empresas de serviços por aplicativos, tal como *Uber*, *Amazon* e *Deliveroo*.

Em direção oposta, no cenário brasileiro, o estudo realizado para subsidiar uma nova Reforma Trabalhista - divulgado também em dezembro de 2021, a pedido do atual presidente - indica no art. 3º do texto que: "não constitui vínculo empregatício o trabalho prestado entre trabalhador e aplicativos informáticos de economia compartilhada", implicando, também, no não reconhecimento desse grupo na CLT.

Dentre as inúmeras reflexões que podem ser assimiladas a partir da conjuntura delineada, em termos da plataformização do trabalho, é possível observar que esta se apresenta como uma temática cujos entendimentos ainda estão em construção e cujos desdobramentos se expressam de maneira pouco uniforme - abrangendo um campo que aparenta lidar com suas

assimetrias e desigualdades de formas diversas, repercutindo em diferentes sentidos e graus de proteção ao trabalhador.

Nessa lógica, ainda que se possa argumentar que o debate em termos de regulação da modalidade plataformizada não se diferencia tanto daqueles existentes para outros tipos de trabalhos que já foram regulamentados no âmbito da economia de serviços, é possível destacar o seguinte aspecto: analisar esse campo buscando incorporar todos os pontos de vista, tanto dos empresários quanto dos trabalhadores, representa fator essencial para que se contemple as demandas específicas destes prestadores e as próprias peculiaridades inerentes à modalidade em questão.

No mais, cabe pontuar que as transformações da atividade laboral ao longo da história passaram por lutas, conflitos e pelo posicionamento dos trabalhadores organizados - como também é o caso recente retratado pelo movimento do “Breque dos Apps” - para que, a partir da esfera do trabalho, fossem desencadeados processos na direção da construção de uma sociedade menos desigual e minimamente pautada nos preceitos básicos da dignidade humana.

Desse modo, soluções criativas capazes de conciliar os interesses dos agentes envolvidos, propiciando crescimento econômico associado à conservação das garantias básicas que já deveriam estar intrinsecamente incorporadas nas relações de trabalho, refletem uma demanda urgente em uma arena ainda marcada por inúmeras contradições, cuja superação requiere a compreensão de que contemplar apenas um lado sem a dimensão do todo representa reproduzir os erros que, enquanto sociedade, já temos capacidade de solucionar.

REFERÊNCIAS

ABILIO, Ludmila Costhek. Uberização: Do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. **Psicoperspectivas**, Valparaíso, v. 18, n. 3, p. 1-11, 2019. Disponível em: <<https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/1674/1079>>. Acesso em 08 de ago. de 2021.

ABÍLIO, Ludmila Costhek; *et al.* Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, EDIÇÃO ESPECIAL – DOSSIE COVID-19, p. 1-21, 2020.

ANTUNES, Ricardo. Quem é a classe trabalhadora hoje? In: **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

CASILLI, Antonio. Da classe virtual aos trabalhadores do clique: a transformação do trabalho em serviço na era das plataformas digitais. **Revistas MATRIZES**, USP. V.14 - Nº 1, São Paulo, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal** [recurso eletrônico]. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DUBAL, Veena B. **Wage Slave or Entrepreneur?** Contesting the Dualism of Legal Worker Identities, 105 Cal. L. Rev. 101, 2017. Disponível em: <https://repository.uchastings.edu/faculty_scholarship/159>. Acesso em 09 de ago. de 2021.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica – O neoliberalismo e as novas técnicas de poder**. Tradução de Mauricio Liesen. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2018.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work** International Labour Office 1 v ISBN 97, Geneva: ILO, 2021.

KALIL, R. Essencial e Precário. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 6 n. 11, 2020. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br>>. Acesso em: 07 de ago. de 2021.

KIRZNER, Israel M. **Competição e atividade empresarial**. Tradução de Ana Maria Sarda. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2012.

MANSON, Sarah. Chasing the Pink. **Logic Magazine**, Issue 06, 2019. Disponível em: <<https://logicmag.io/play/chasing-the-pink/>>. Acesso em: 09 ago. de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **iFood e Rappi devem garantir material de higienização e assistência financeira aos entregadores para conter disseminação do coronavírus**. 2020. Disponível em: <<http://www.prt2.mpt.mp.br/750-ifood-e-rappi-devem-garantir-material-de-higienizacao-e-assistencia-financeira-aos-entregadores-para-conter-disseminacao-do-coronavirus>>. Acesso em: 07 ago. de 2021.

PRASSL, Jeremias. **Humans as a Service**: The promise and perils of work in the gig economy. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 2018.

RODGERS, Gerry. Precarious work in Western Europe: The state of the debate. In: RODGERS, Gerry; RODGERS, Janine (Eds.). **Precarious jobs in labour market regulation**: the growth of atypical employment in Western Europe. Geneva: International Labour Office, 1989.

ROSENBLAT, Alex. **Uberland**: How algorithms are rewriting the rules of work. California: University of California Press, 2018.

STEFANO, Valerio de. The rise of the “just-in-time workforce”: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy”. International Labor Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, **Conditions of work and employment series**, n. 71, Geneva, 2016.

SEÇÃO 3

Alternativas para o Meio Ambiente e a Plataforma da Sustentabilidade

THE RELEVANCE OF PUBLIC FOOD PROCUREMENT IN THE TRANSITION TO SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS

Chiara Falvo¹

ABSTRACT

Public procurement is the process by which public authorities purchase from the private sector the goods and services they need to fulfil a public function. It represents a substantial part of public investment, accounting for approximately 12% of Gross Domestic Product (GDP) in OECD countries, 14% in Europe, and 25-50% in developing countries. Even if the primary goal of public procurement is to meet the needs of the government, public authorities may also pursue other objectives of public interests, known as horizontal policies. It is precisely the economic significance of public procurement and the plurality of objectives and interests at stake, which has led most countries to regulate this activity in detail. There is an increasing consensus in literature and among policy makers that if directed to better buying choices, the purchasing power of public institutions can orient markets towards sustainability. Worldwide Sustainable Public Procurement (SPP) is an acknowledged practice and is used as a strategic policy tool to shape more sustainable consumption and production patterns. The new EU legislative public procurement framework allows contracting authorities to take into account aspects related to environmental protection, social inclusion and promotion of innovation in their procurement procedures. However, in most cases the lowest price is still the only criterion for awarding public contracts. Focusing in particular on the European context, the present paper builds on relevant literature to discuss, in particular, the strategic potential of SPP within the foodservice sector. Its goal is to present some perspectives on the importance of transforming food production and consumption, as well as some examples of how well-planned public procurement can benefit the food ecosystem and its actors. Key characteristics of the EU regulatory framework will also be briefly highlighted to this purpose.

¹ Chiara Falvo. Early Stage Researcher at SAPIENS Network and PhD student in Law at University of Turin. chiarafalvo@hotmail.it.

Keywords: Sustainable Public Procurement; Public Food Procurement; Sustainable Food Systems; Public Health; Environmental Protection.

INTRODUCTION

In the current critical context of multiple interconnected crises – human health, climate, environment, economy and social inequality – individuals and governments are urged to reset priorities and transform their choices, in order to build more inclusive and resilient socio-economic systems and to give priority to people's health, human rights and the regeneration of the environment.

Public procurement – the process by which public authorities purchase goods, services and works from companies for their own or public use – accounts for 12% of gross domestic product (GDP) in OECD countries, over 14% of the in Europe and 25-50% in developing countries (IISD, 2012b, p.6). Because of its large purchasing power, the government is a key consumer in any country's economy and it can influence consumption and production patterns. The UN Sustainable Development Agenda acknowledges this strategic importance of public procurement and sets out that in order to reach the Goal 12 on Sustainable Consumption and Production, the target 12.7 is the promotion of “public procurement practices that are sustainable in accordance with national policies and priorities”.

There is a growing recognition that public institutions can use public procurement as a policy tool, going beyond the immediate scope of satisfying their needs and pursuing objectives of public interests. These other objectives are often called horizontal policies and are linked e.g. to industrial growth and innovation, social inclusion and protection of the environment (KOCH, 2020, p.14, 17). As will be briefly outlined in Section 2, such understanding was also supported by the 2014 revision of the EU Directives on Public Procurement.

Despite the legislative improvements, it is still challenging for contracting authorities to find a balance among the different objectives and interests involved in public procurement, as well as to conciliate them with the general public procurement principles. These principles are mainly economic

efficiency, transparency and non-discrimination (KOCH, 2020, p.15). The European Commission acknowledges this struggle when defining Sustainable Public Procurement (SPP) “the process by which public authorities seek to achieve the appropriate balance between the three pillars of sustainable development - economic, social and environmental - when procuring goods, services or works at all stages of the project”.

This paper wants to focus in particular on Sustainable Public Food Procurement, which has been widely recognized as “a development tool and as an entry point to trigger more sustainable food systems” (SWENSSON *et al*, 2021, p. 2). Through public food procurement (PFP), governments at all levels – national, provincial, or municipal – use public money to buy and provide the food served at public institutions such as public canteens, schools and universities, hospitals, social and welfare services, prisons and armed forces. When supported by appropriate policy and regulatory frameworks, public administrations have both the power and the responsibility to choose which foods to promote, who supplies them, how they are produced, managed and disposed of (SWENSSON *et al*, 2021, p. 1). A considerable part of public purchases flows into the EU’s food service market, which is estimated at €82 billion per year (LOURO CARNEIRA *et alii*, 2017, p.7). It represents a relevant part of purchases in national food economies and a significant portion of the food that people, and especially children, eat every day (EPHA, 2019, p.7).

In order to highlight how public procurement of food can contribute to overcome a wide range of health, environmental and socio-economic issues connected to food systems, the paper will first conduct an initial assessment of contemporary food systems, in order to identify some criticalities. The second section will present some key provisions of the EU framework regulating the sustainable public procurement of food. Finally, the third section will present some good procurement practices. The analysis builds on secondary sources, reviewing relevant literature, such as scientific articles, policy briefs and international organizations reports.

1. THE CASE FOR CHANGE: UNSUSTAINABLE FOOD SYSTEMS

In the definition of FAO (FAO, 2018, p. 01):

“Food systems (FS) encompass the entire range of actors and their interlinked value-adding activities involved in the production, aggregation, processing, distribution, consumption and disposal of food products that originate from agriculture, forestry or fisheries, and parts of the broader economic, societal and natural environments in which they are embedded. The food system is composed of sub-systems (e.g. farming system, waste management system, input supply system, etc.) and interacts with other key systems (e.g. energy system, trade system, health system, etc.)”.

Understanding the functioning of different food systems is critical to ensure that these systems develop in such a way that minimises their negative impacts and maximises their positive contributions (FAO, 2018, p.2). The following sections will present an overview of the broad range of social, environmental and economic challenges that are linked to the current food system, preparing the ground for the discussion on the transformative potential of sustainable public procurement of food and catering.

1.1 FOOD CONSUMPTION AND THE PUBLIC HEALTH CRISIS

Public health nutrition is at the crossroads of a global food, environmental, and health system crisis that has resulted in an urgent problem of food insecurity. Food insecurity manifests in different ways, becoming increasingly an issue of both quality, with people suffering from obesity and diet-related diseases, and quantity, with hunger and undernutrition (ASHE, 2012, p.1, 2). Unhealthy dietary habits, including the high intake of fats, sugars and salt (HFSS foods), as well as of processed and red meats aggravate the risks of obesity and non-communicable diseases (NCDs) such as diabetes, heart disease, stroke and cancers. Obesity tripled worldwide between 1975-2016, becoming one of the major public health challenges of this century (ICLEI, 2021, p.7) and affecting an increasing number of children and young

people in many European countries². NCDs are the leading cause of mortality in the EU (over 85% of all deaths) (ICLEI, 2021, p.8; WHO, 2021, p.1), with an estimated premature death of 550,000 people of working age. This also entails considerable social and economic costs as it accounts for most healthcare expenses (EUROPEAN COMMISSION, 2021). Prevention and control of NCDs have been identified as key global priorities for the next decade, as set out in the Sustainable Development target 3.4, which aims to reduce by one third premature mortality from non-communicable diseases through prevention and treatment by 2030, as well as to promote mental health and well-being.

Another range of health risks associated with food consumption stems from the exposure to harmful chemicals and pesticides, whose residues can be found in everyday foods and beverages. These substances have negative dermatological, gastrointestinal, neurological, carcinogenic, pulmonary, reproductive, and endocrine effects on humans (NICOLOPOULOU-STAMATI, 2016, p.1).

Massive animal production also contributes to endangering human health, on the one hand, through the release of several harmful gases into the atmosphere and, on the other, factory farming – where the animals are kept in confined and overcrowded conditions – increases the likelihood of zoonotic disease outbreaks and requires high antibiotic dosages, leading to antibiotic-resistant bacteria that endanger human health. In Europe, approximately 70% of antibiotics are used on farm animals (GALT, ELBRECHT, 2021, p.3).

1.2 FOOD PRODUCTION AND ENVIRONMENTAL DEGRADATION

Current agricultural practices are responsible for several negative effects on the health of both humans and wildlife, and for the destruction of the natural environment (NICOLOPOULOU-STAMATI *ET AL.*, 2016, p.3). As the demand for food with significant environmental footprints increases,

² Data collected across the 36 countries of the WHO European Region showed an overall rate of overweight and obesity of 29% for boys and 27% for girls aged 7-9 years, where the highest prevalence of overweight for both genders was between 38% and 43%, in Mediterranean countries. See WHO, 2021, p.13.

unsustainable farming intensifies and natural resources are depleted (FAO, IWMI, 2017, p.19). Agriculture consumes half of the world's habitable land and 70% of global freshwater withdrawals (RITCHIE, ROSER, 2020, p.1). In Europe intensive livestock farming is responsible for around 78% of agriculture's negative impact on biodiversity (LEIP *et al.*, 2015, as cited in ICLEI, 2021, p.8) and generates close to 60% of GHG emissions from the food industry, while providing only 18% of calories consumed globally (GALT, ELBRECHT, 2021, p.2). Moreover, export-oriented monocultures, such as palm oil, beef and soy that are mostly used as animal feed, contribute to tropical forests deforestation, which in turn poses a serious danger to biodiversity and compromises the functioning of critical carbon sinks (GALT, ELBRECHT, 2021, p.2).

Global food systems are a major source of greenhouse gas emissions (21-37% of total GHGs) (ICLEI, 2021, p.8-9). Food production and consumption are a crucial element when it comes to tackling the climate crisis. On one side, if production and eating patterns remain as they are, emissions from agriculture and land use will account for 70% of the total emissions budget available by 2050 to limit global warming to 2°C. On the other, an improvement in agriculture and land use practices can bring almost a third of the mitigation action needed to stay within the 1.5°C warming limit (GALT, ELBRECHT, 2021, p.2).

Furthermore, the overuse of agrochemicals and insecticides led to a dramatic drop in pollinators' diversity and occurrence, with several species facing extinction. Around four out of every five wild flower and crop species in Europe rely on animals for pollination, at least to some extent. Insect pollinators are directly responsible for nearly €15 billion of the EU's annual agricultural output and can contribute up to half of the value of a crop's market value in various cases. Furthermore, by promoting crop diversity, these organisms ensure a diverse range of key nutrient sources, which are essential for a healthy diet (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

Food packaging, delivery and disposal further exacerbate environmental pollution. With particular regard to food loss and waste, approximately a third of all food produced for human consumption is lost or wasted, so, one-quarter of the emissions (3.3 billion tonnes of CO₂) generated by food production ends up as wastage, either from supply chain or consumers

(RITCHIE, ROSER, 2020). This accounts for 8-10% of global greenhouse gas emissions (UNEP, 2021). In the European context, around 88 million tonnes of food waste are generated annually with associated costs estimated at €143 billions.

1.3 FOOD AND SOCIO-ECONOMIC VULNERABILITY

Food insecurity affects more than 30% of the world population (FAO, 2021, p.iv), disproportionately affecting poor and marginalised populations. Globally and in every region, food insecurity is higher among women than men (FAO, 2021, p.iv). Women often lack management control over farms, are not considered the household head and carry out more than one agricultural activity. They very often do not own property although they may have rights to farm the land (FAO & DEVCO, 2018, p.25).

Furthermore, smallholder producers are often disadvantaged, and rural and struggle to get access or equitable participation in sustainable agricultural supply chains (SSI, 2016). While in the last decades the end price of food has risen for consumers, farmers' share of that value has decreased. Farmers are also victims of the impacts of highly hazardous pesticide formulations, especially in developing countries (FAO, IWMI, 2017, p.13).

The COVID-19 pandemic has been exposing and deepening the existing vulnerabilities and inconsistencies of the global food supply chains and has triggered warnings about food security from the UN Food and Agriculture Organization. On May 2020, FAO carried out a survey on the impact of the Covid-19 pandemic on urban food system, where 86% of the over 850 cities worldwide that responded considered the closure of schools and the suspension of school meals provision as a widespread problem that hit all regions, for all city sizes and country income categories (ICLEI, 2021, p.9). It affected not only food security of children and their families, but also the livelihood of local food suppliers.

2. EU LEGAL FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT

Public procurement is very relevant for the functioning of the EU's common internal market and for the free movements of goods and services (KOCH, 2021, p.111). For that reason, the EU legislative public procurement framework lays down detailed rules meant to create a level playing field for businesses across Europe (EC, 2021). These rules govern public spending at different governmental levels and apply to tenders above a certain threshold value. Moreover, like any EU Directive, the directives on public procurement follow the principle of procedural autonomy, binding Member States in terms of the envisaged aims but leaving room for flexibility with respect to the means to achieve them (KOCH, 2021, p.119).

Contracts below the EU thresholds or excluded because of their subject matter are regulated by Member States' domestic legislations and have to comply with EU primary law, consisting of the treaties of the EU, general principles of law and customary law (KOCH, 2021, p.118). In particular, Recital 1 of the 2014/24/EU Directive states that the award of public contracts by Member States' authorities has to comply with the principles of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU), in particular the free movement of goods, freedom of establishment, freedom to provide services, equal-treatment and non-discrimination, mutual recognition, transparency and proportionality.

Sustainability, environmental protection and social justice are important objectives in EU primary law. In fact, Art. 3.3 TEU states that:

The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe [...] aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. [...]
It shall combat social exclusion and discrimination, and shall promote social justice and protection, equality between women and men, solidarity between generations and protection of the rights of the child. It shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States.
It shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe's cultural heritage is safeguarded and enhanced.

In addition, Art. 11 TFEU express the “environmental integration principle” (EIP), considered “one of the most important elements of EU environmental law” (KOCH, 2021, p.137) and stating that:

Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union’s policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development.

In the period from 2004 to 2014, the inclusion of green, social and innovative considerations in public procurement procedures has become increasingly important within the EU public procurement regime (ANDHOV, 2021, p.1). The new generation of public procurement rules³ was adopted to contribute to the objectives of the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth⁴, with two complementary objectives⁵:

- “Increase the efficiency of public spending to ensure the best possible procurement outcomes in terms of value for money” [...] to “benefit all economic operators and facilitate the participation of SMEs and cross-border bidders”.
- “Allow procurers to make better use of public procurement in support of common societal goals such as protection of the environment, higher resource and energy efficiency, combating climate change, promoting innovation, employment and social inclusion and ensuring the best possible conditions for the provision of high quality social services”.

3 The 2014 procurement reform package includes Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance; Directive 2014/25/EU of of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance and Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts.

4 European Commission, COM(2010) 2020 final. Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

5 European Commission, COM(2011) 896 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement.

The use of public procurement as a policy tool is normally referred to as “Strategic Public Procurement”⁶ and is complemented by related practices, namely Green Public Procurement (GPP)⁷, Socially Responsible Public Procurement (SRPP)⁸ and Sustainable Public Procurement (SPP) (ANDHOV, 2021, p.4).

The procurement process consists of several stages, which are all relevant to achieve environmental and social outcomes. In the Planning phase, contracting authorities (CA) identify their needs and define the goods, services and works to be procured. This is regulated by rules on technical specification, award criteria, qualification and exclusion criteria (KOCH, 2021, p. 14, 120). The next phases include the Opening of the tender, with the publication of the call for offers, followed by the Evaluation, where the CA evaluates the best offer in light of the criteria previously set out, and the Awarding, where the contract is actually awarded to the best tenderer. The final phase is the Contract Administration Phase, where the tenderer has to perform the contract and the CA has to monitor the implementation (KOCH, 2021, p. 14).

Art. 18(2) Directive 2014/24/EU requires Member States to “take appropriate measures” to ensure compliance with environmental, social and labour laws in the performance of public contracts. Despite being considered a milestone, the binding character or the legal consequences of this provisions are unclear (ANDHOV, 2021)

Art. 67(1), establishing that “contracting authorities shall base the award of public contracts on the most economically advantageous tender (MEAT)”. This approach reflects an important shift away from the “price only”-option⁹. According to Art. 67(2), the MEAT allows for life-cycle costing methods (in accordance with Art. 68) and best price-quality ratio, to be assessed on the

6 European Commission, ‘Strategic Public Procurement: Facilitating Green, Inclusive and Innovative Growth’ (2017) 12 European Procurement and Public-Private Partnership Law Review 220.

7 The European Commission defines GPP as: “a process whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured”. See *Buying Green – A handbook on green public procurement*, 3rd edn

8 See Tepper, P., McLennan, A., Hirt, R., *et al.*, *Making socially responsible public procurement work : 71 good practice cases*, Publications Office, 2020

9 Art. 67(2) “Member States may provide that contracting authorities may not use price only or cost only as the sole award criterion (...)”.

basis of different criteria, including qualitative, environmental and/or social aspects, linked to the subject matter of the public contract in question (KOCH, 2021, p. 144).

Besides the legislative reform of 2014, EU public procurement keeps evolving on a policy level. With particular regard to food, in 2019, the EU published its GPP criteria for food, catering services and vending machines, which are a food-policy tool and a technical guide for contracting authorities across Europe “to purchase goods, services and works with reduced environmental impacts”¹⁰. They serve as voluntary guidelines for developing specifications and other procurement criteria to be adopted by contracting authorities across Europe.

As of April 2021, 23 Member States had developed a National Action Plan (NAPs) defining a strategy for greening their public procurement, but less than a half of them address procurement in the food sector (GALT, ELBRECHT, 2021, p.5). The fragmented and voluntary nature of the current framework is not so effective at guiding national and local authorities in the design of a sustainable public food procurement strategy. It is hoped that the EU Green Deal and the Farm the Fork Strategy will be taken as opportunities to clarify the legal uncertainty and set mandatory criteria for sustainable food procurement.

3. PUBLIC FOOD PROCUREMENT AS A TRANSFORMATIVE TOOL FOR THE FOOD SYSTEM

“Sustainability is not a fixed endpoint, but a moving target” (EPHA, 2019, p.6). According to FAO (FAO, 2018, p.1):

“A sustainable food system (SFS) delivers food security and nutrition for all in such a way that the economic, social and environmental bases to generate food security and nutrition for future generations are not compromised. Therefore, a) it is profitable throughout; b) it has broad-based benefits for society; and c) it has a positive or neutral impact on the natural environment”.

¹⁰ European Commission, SWD(2019) 366 final, EU green public procurement criteria for food, catering services and vending machines.

Public procurement is one of the first tools that national, regional and local governments can use to transform their food systems. Public food procurement (PFP) has been receiving increasing attention as a unique transversal policy instrument with the potential “to deliver multiple benefits to multiple beneficiaries” (SWENSSON, TARTANAC, 2020, p.1). This section aims to highlight some of the positive outcomes that can be obtained through purpose-built food procurement strategies. Health and nutrition, environmental and biodiversity protection, climate change adaptation and mitigation, socio-economic inclusion, and education are among the benefits. They benefit a wide range of actors, including consumers, producers and the entire community.

3.1 PROCURING FOOD FOR BETTER HEALTH

Public authorities can use a variety of strategies to promote healthy eating habits while acquiring food and catering services. They can e.g. increase the variety of foods procured; offer more plant-based meals; require a minimum share of organic fruits and vegetables; prioritise seasonal, fresh and minimally processed foods; buy less but better-quality meat, complying with higher animal welfare standards; reduce the intakes of critical nutrients, such as saturated fat, sugars and salt; champion locally grown and produced products; provide kitchen staff with the knowledge and skills to transform raw ingredients into nutritious and tasty meals; implement a smart menu planning and assessing consumers satisfaction; serve child-friendly portions in school canteens or allow the consumer to choose the portion they want; educating food handlers and consumers to reduce food waste; raise awareness about the negative impacts on human health of the consumption of foods high in fats, sugars and salt (HFSS foods) and of meat from intensive farming.

The implementation of health-sensitive public food procurement generates both short- and long-term benefits. It can improve the availability of and accessibility to healthy, nutritious and safe food; stimulate better dietary habits in and around a particular food setting; reduce the exposure to unhealthy foods and related incidence of obesity, overweight and non-communicable diseases, with the consequent reduction of healthcare costs;

have positive effects on school attendance, helping children concentration and cognitive development; benefit all the consumers regardless of their socio-economic status, therefore reducing health inequalities and overcoming structural barriers to good eating; education and awareness of health-minded children, families and communities (CALDEIRA *et al*, 2017, p.7. EPHA, 2019, p.7, 9).

3.2 PROCURING FOOD FOR A BETTER NATURAL ENVIRONMENT

Through the procurement of organic ingredients, public authorities can also achieve significant environmental benefits. In fact, by eliminating the use of artificial chemicals, organic farming reduces the risk of groundwater and land pollution; enhances soil quality and controls soil erosion; increases biodiversity, not only in terms of cultivated species, but also favouring the restoration of wild habitats and attracting beneficial organisms such as pollinators and pest predators; decreases the usage of non-renewable energy by reducing the demand for agrochemicals, that are produced with high quantities of fossil fuel; mitigates global warming by sequestering carbon in the soil and contributes to the long-term resilience of the whole agri-food system (FAO, 2022). In addition, public institutions can prioritize smallholder agriculture while limiting support for large-scale industrial and intensive farming.

The implementation of effective strategies of packaging and waste prevention, as well as leftover management may also have considerable environmental benefits.

The city of Copenhagen represents a successful model of organic food procurement in public kitchens, which reached 90% share within the existing budget. The city achieved its goals of preventing groundwater pollution and increasing the extent of organic land, as well as professionalising the organic supply chain for public canteens. The Copenhagen' strategy provides some key insights. On the one hand, the gradual transition to organic meals must be complemented by significant investments in knowledge, education and counselling to train and upskill the kitchen staff and, on the other hand, engaging in 'market dialogue' meetings is critical to understand market possibilities, encouraging the diversification of organic and sustainable

products and discussing upcoming political developments and future demands (EUROPEAN COMMISSION, 2019, p.26).

3.3 PROCURING FOOD FOR SOCIAL EQUALITY AND EDUCATION

Public food procurement has the potential to boost community economic development and inclusion, also beyond public settings. When connected to agricultural and rural territories, it can support local and smallholder agricultural production, strengthen the regional food economy and contribute to the creation of employment, training and livelihood opportunities. PFP can also encourage smallholder farmers to grow more local, nutritious, and diverse crops, with possible direct effects also on their dietary habits and nutrition status. It can enable greater investments to improve and diversify farmers' production, raising their incomes and their possibilities of accessing formal markets. Similarly, it can provide new market opportunities for small and medium-sized businesses (SMEs). Public food procurement initiatives can also set gender targets e.g. related to the percentage of contracts awarded to women out of the total number of food procurement contracts (FAO & DEVCO, 2018, p.17), or set specific criteria to tackle long-term unemployment or integrate disadvantaged groups in the labour market. Furthermore, when public authorities use health-sensitive procurement to target certain vulnerable neighborhoods, they can relieve financial pressure on vulnerable families, who may struggle to provide healthy food to their children.

Finally, public food procurement can have an important educational value. Food is the expression of a culture's values and traditions but yet people have become increasingly disconnected from the food they consume. As pointed out by the European Public Health Alliance (EPHA, 2019, p.9), "when coupled to educational components, public procurement can be particularly effective in enhancing nutrition literacy and bridging the disconnection between people and traditional diets". It was found that a repeated exposure to healthy options within a particular food setting has the power to encourage healthy lifestyles and eating habits also in private households (EPHA, 2019, p.9; ICLEI, 2021, p.3) and also in the longer term. In fact, raising new generations' awareness about the multiple implications

of food choices helps to build participatory citizenship and engagement to transform the food system.

FINAL REMARKS

As pointed out, current food systems are driving major health problems, inefficient use and depletion of natural resources, environmental degradation and biodiversity loss, the exclusion of many vulnerable groups and actors from the market, as well million of people facing hunger (FAO, 2021) while huge amounts of food are wasted in every phase of the food system, are some of the major problems of.

Food-related challenges are often “complex problems whose solutions transcend disciplinary, divisional, and institutional boundaries”. They require a holistic and coordinated approach, which considers “the food system in its totality, taking into account all the elements, their relationships and related effects”, and combines long-term policy interventions and interconnected actions taken by both public and private actors, as well as all stakeholders at the local, regional and global levels, across different sectors (FAO, 2018, p.2).

The large size of government purchases gives public procurement the power to influence markets and regulate market players. It can shape and increase the demand and supply of sustainable and healthy food products (FAO & DEVCO, 2018, p.3), while also driving food-related innovation (EPHA, 2019, p.10). The foods and meals offered in public canteens, education establishments, healthcare facilities and other places are core constituents of “food environments” – seen as the physical, economic and socio-cultural surroundings that shape the availability, accessibility and attractiveness of foods, thereby affecting our consumption decisions and eating habits” (EPHA, 2019, p.9).

Public food procurement is, therefore, a powerful policy instrument that can contribute to a food system transition through the achievement of different sustainability objectives but in order to achieve its full potential, a comprehensive and coherent approach is needed, to align and integrate all complementary visions, game changers and actions. In this regard, the Farm

to Fork Strategy¹¹, adopted in the framework of the EU Green Deal represents an excellent opportunity to provide clarity on the possibilities of local/regional food procurement within the legislative boundaries (ICLEI, 2021, p.6). Specific policies, goals and targets shall be laid down, as well as user-friendly procurement mechanisms enabling public authorities to assess both the short-term and long-term benefits of the public purchasing choices, taking into account the multidimensional value creation and mutual benefits resulting from them. In this context, it is crucial to pursue the research and testing of different food procurement instruments, to understand the enablers and the barriers and to learn from the best experiences and scaling-up strategies (SWENSSON, 2021, p.1-2).

REFERENCES

ANDHOV, M. **Contracting Authorities and Strategic Goals of Public Procurement** – A Relationship Defined by Discretion? Hart Publishing. 2019.

ASHE, L. M., SONNINO, R. **At the crossroads: new paradigms of food security**, public health nutrition and school food. Public Health Nutrition. 2012.

CALDEIRA S., *et al.* **Public Procurement of Food for Health**: Technical Report on the School Setting, Publications Office of the European Union. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **COM (2011) 896 final**. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0896:EN:PDF>

EUROPEAN COMMISSION. **Making Socially Responsible Public Procurement. Work: 71 Good Practice Cases**. European Union. 2020.

¹¹ See COM/2020/381, European Commission, A Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **European cities leading in urban food systems transformation:** connecting Milan & FOOD 2030. European Union. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Green and Sustainable Public Procurement.** Available at: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm>. Accessed on: 21 Oct. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Public procurement.** Available at: <https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en>. Accessed on 21 Oct. 2021.

EUROPEAN COMMISSION, **Food Waste.** Available at: <https://ec.europa.eu/food/safety/food-waste_en>. Accessed on 21 Oct. 2021.

EUROPEAN COMMISSION, **Non-communicable Diseases.** Available at: <https://ec.europa.eu/health/non_communicable_diseases/overview_en>. Accessed on 21 Oct. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Questions & Answers:** EU Pollinators Initiative. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_3990>. Accessed on: 8 Jan. 2022.

FAO, IWMI, **Water pollution from agriculture:** a global review. Executive summary. 2017.

FAO, DEVCO. **Strengthening Sector Policies For Better Food Security And Nutrition Results.** Public Food Procurement. Policy Guidance Note 11, 2018.

FAO. **Sustainable food systems.** Concept and framework. 2018.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021.** Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome. 2021.

FAO. **What are the environmental benefits of organic agriculture?**

Available at: <<https://www.fao.org/organicag/oa-faq/oa-faq6/en/>>.

Accessed Jan. 2022.

GALT, H., Elbrecht, J. **Leveraging public procurement to promote sustainable diets.** 2021.

HOLMBECK, P. **Best practice in Organic Public Procurement:** The case of Denmark. IFOAM. 2020.

ICLEI, IFOAM, **Sustainable public procurement of food:** a goal within reach. 2021.

IISD, **Procurement, Innovation and Green Growth:** The story continues....

Available at: < https://www.iisd.org/system/files/publications/procurement_innovation_green_growth_continues.pdf >. 2012b.

KOCH, R., **Green Public Procurement under WTO Law.** Experience of the EU and Prospects for Switzerland. EYIEL Monographs. Springer. 2021.

LOBSTEIN, T., BRINDEN, H., **Atlas of Childhood Obesity.** World Obesity Federation. 2019.

MIRANDA, A. **Public food procurement from smallholder farmers:** literature review and best practices. Working Paper No. 176. FAO & UNDP. 2018.

NICOLOPOULOU-STAMATI P *et al*, **Chemical Pesticides and Human Health:** The Urgent Need for a New Concept in Agriculture. *Frontiers in Public Health.* 2016.

PIRCHER, B., EU public procurement policy: the economic crisis as trigger for enhanced harmonisation. **Journal of European Integration**, vol. 42, no. 4, 2020.

RITCHIE, H., ROSER, M. **Environmental impacts of food production.** Our World in Data, 2020.

SWENSSON, LFJ., TARTANAC, F. **Public food procurement for sustainable diets and food systems:** the role of the regulatory framework. Global Food Security. 2020.

SWENSSON, LFJ *et al.* **Public food procurement as a game changer for food system transformation.** FAO. 2021.

SLOW FOOD, **Pesticides in the EU:** A Creeping Costly Venom. 2021. Available at: <<https://www.slowfood.com/pesticides-in-the-eu-a-creeping-costly-venom/>> Accessed on: 10 Jan. 2022.

UNEP. **Food Waste Index Report.** Nairobi. 2021.

WHO. **European Childhood Obesity Surveillance Initiative (COSI):** report on the fourth round of data collection, 2015–2017. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2021.

METODOLOGIAS PARA AGENDAS 21 LOCAIS¹

USO DE METODOLOGIAS PARA PROMOÇÃO E GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM A21L

Heitor Menezes Gomes²

Marcel Britto³

Celso Maran de Oliveira⁴

RESUMO

A Agenda 21, instrumento de planejamento urbano e rural produzida a partir da Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou Rio 92) de 1992, tem como premissas básicas o planejamento visando ao desenvolvimento sustentável e a participação cidadã. Diante do fato de que a participação popular nos processos de planejamento é indispensável ao desenvolvimento sustentável, metodologias participativas se mostram essenciais para a correta inserção da sociedade civil e outros atores sociais no desenvolvimento da Agenda 21 Local, evitando tanto a desordem quanto a negligência para com esses atores, respeitando seu direito à defesa de interesses, bem como o direito de participar. A partir da importância atribuída a tais metodologias, o presente artigo estudou modelos propostos para essa função por meio de revisão da literatura e pesquisa documental, buscando fazer avaliações e comparações qualitativas e tendo como resultado

1 O presente artigo é fruto do projeto "Metodologias para Agendas 21 Locais participativas", processo nº 2020/06845-6, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

2 Graduando em Bacharelado em Gestão e Análise Ambiental pela UFSCar. Membro do Centro de Estudos em Democracia Ambiental - CEDA/UFSCar. E-mail: heitorgmenezes@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9021558127265087>.

3 Doutor em Ciências Ambientais, professor da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da Unesp -Jaboticabal. Membro do Centro de Estudos em Democracia Ambiental - CEDA/UFSCar. E-mail: marcel.britto@unesp.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3804138662312892>.

4 Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos - DCAm/UFSCar. Pesquisador líder do Centro de Estudos em Democracia Ambiental - CEDA/UFSCar; pesquisador dos grupos de pesquisa "Direito, Cidade e Envelhecimento - UFSCAR" e "Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito - GPEIA", da UFF. E-mail: celmaran@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9911833172043700>.

a geração de um banco de dados de metodologias participativas que possa ter utilidade consultiva a quaisquer organizações interessadas. Concluiu-se que há uma favorável diversidade de metodologias facilmente acessíveis pela *internet*, variedade esta que adapta-se muito bem à versatilidade da Agenda 21 Local.

Palavras-chave: Agenda 21 Local; Participação; Políticas Públicas; Ambiente; Sustentabilidade.

ABSTRACT

Agenda 21, an urban and rural planning instrument produced after the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED, also known as Rio 92) of 1992. Its basic elements are planning for sustainable development and citizen participation. Since the latter is essential to sustainable development, there is a need for methodologies to manage the correct insertion of civil society and other social actors in Local Agenda 21 (LA21) processes, avoiding disorder or negligence regarding those actors take place in its application from occurring, respecting actors' rights to defend their interests as well as their right to participate. Thus, the present paper studied the variety of proposed models for referred methodologies through literature review and documental research, seeking for applicable evaluations and comparisons. The research generated a participatory methodologies database as a result, in a way that it can serve for consulting purposes by many organizations. It concludes that the enormous diversity of methodologies easily accessible through the internet is greatly positive, as it can readily be adapted to the versatility of Local Agenda 21.

Keywords: Local Agenda 21; Participation; Public Policies; Environment; Sustainability.

INTRODUÇÃO

A Agenda 21, um dos cinco documentos gerados a partir da Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou Rio 92) de 1992, representa um importante instrumento de planejamento. Seu objetivo é promover um estilo de desenvolvimento mais completo em relação ao simples crescimento econômico - o chamado Desenvolvimento

Sustentável. A troca do conceito de “crescimento” por “desenvolvimento” transforma o caráter puramente econômico do crescimento em um processo complexo que se volta a outros aspectos, como o social e o ambiental (GAVARD, 2009).

O Ministério do Meio Ambiente brasileiro define a Agenda 21 como instrumento “de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (MMA, 2021). Embora um importante instrumento de planejamento para construção de sociedades sustentáveis, não tem sido muito utilizado pelos Estados soberanos; até 2002, 10 anos após a consolidação do instrumento, somente 19 países haviam realizado Agendas 21 Nacionais (KOHLENER, 2003).

O capítulo 28 do documento da Agenda 21 defende a importância dos governos locais para a concretização do desenvolvimento sustentável. Segundo ele, no âmbito local se encontram as origens de muitos problemas e soluções trazidos na concepção da Agenda 21, de forma que ali eles devem ser tratados para promover maior efetividade das ações tomadas. Além disso, a Agenda 21 também sustenta que esta relevância se deve ao fato de que são os governos mais próximos das populações, estando mais cientes dos contextos socioeconômicos e ambientais e, conseqüentemente, sabendo quais ações governamentais terão efeitos mais imediatos.

Para se medir o nível de sucesso da aplicação de Agendas 21 Locais (A21L), Xavier, Jacobi e Turra (2019) recomendam diversos indicadores quantitativos, os quais se dividem em Análise do processo e *Avaliação dos resultados*. De acordo com os autores, a primeira avaliação é realizada baseando-se nos indicadores “Número de participantes”, “Nível de envolvimento”, “Apoio político” e “Aderência aos passos processuais”. A *Avaliação dos resultados*, por sua vez, costuma ser realizada usando os parâmetros de “Grau de implementação”, “Completude dos objetivos finais” e “Desenvolvimento de indicadores”.

Os autores, porém, questionam a representatividade que os resultados dessa forma de avaliação têm sobre aspectos qualitativos da participação, defendendo que muitas vezes mantêm a avaliação de resultados em termos quantitativos. Essa deficiência seria uma problemática pois, ao se tratar de participação, a qualidade com que ela foi realizada seria de maior importância

do que a quantidade de membros efetivamente participando, por exemplo (XAVIER; JACOBI; TURRA, 2019).

Por isso, o processo participativo é extremamente complexo, exigindo grande atenção no contexto de desenvolvimento de políticas como a tratada aqui. Para apoiar a gestão da participação em todo o seu dinamismo, diversas ferramentas podem ser utilizadas - as chamadas metodologias participativas. Estas são esquemas procedurais mais ou menos sistematizados que indicam formas de se colocar em prática processos participativos.

A diversidade de metodologias participativas é imensa, de forma que o presente artigo não busca esgotá-las. Em vez disso, o objetivo principal da pesquisa foi o de estudar as metodologias participativas passíveis de aplicação em A21L, buscando-se, primordialmente, por metodologias que se ligam diretamente à Agenda 21 ou que já tenham sido utilizadas para este fim. Teve, por objetivos específicos, identificar as diferentes metodologias participativas elaboradas para a ampliação da experiência democrática; analisar o levantamento realizado para apontar similaridades e discordâncias entre as diversas metodologias encontradas e estruturar um banco de dados sob a forma de um *website* com o intuito de facilitar o acesso à diversidade de metodologias participativas existentes, contribuindo para sua aplicação nas atividades do Poder Público.

A pesquisa foi realizada de forma quali-quantitativa, buscando observar aspectos qualitativos das metodologias em termos de aplicabilidade, adaptabilidade, casos de sucesso, dentre outras características. Os aspectos quantitativos foram principalmente relacionados à quantidade de metodologias, número de casos registrados, dentre outros. Para tal, consultou-se documentos, estudos de caso, artigos científicos, cartilhas, sites de projetos, dentre outras fontes de informação documental de caráter governamental ou produzidas por associações oficiais. A descrição analítica das metodologias encontradas se deu a partir das seguintes questões orientadoras:

1. O que é, quais os conceitos e definições envolvidos;
2. Como surgiu e contexto histórico de origem;
3. Como é, em termos de características essenciais, estrutura, dinâmica;

4. Fundamentos e justificativas para sua existência e aplicação;
5. Finalidade e aplicabilidade;
6. Situação geográfica das experiências;
7. Resultados das experiências.

1. PARTICIPAÇÃO E ESFERA PÚBLICA

A Agenda 21 possui em seu escopo duas premissas básicas: o planejamento voltado ao desenvolvimento sustentável e a participação cidadã, havendo diferenciação entre participação cidadã e participação social. A primeira caracteriza-se pelo conjunto de instituições e regulamentos formais que permitem e estimulam a participação coletiva, enquanto a segunda é a iniciativa da sociedade civil (organizada ou não) para se inserir nos âmbitos de debates públicos (GARCÍA-MONTES; MONREAL, 2019). Segundo Avritzer (2019), a participação enquanto prática política só foi regulamentada no Brasil após a Constituição de 1988, por meio de diversos dispositivos legais infraconstitucionais.

Por meio da participação popular as necessidades sociais e ambientais se sobrelevarão, retirando o protagonismo do setor econômico, tornando o município mais comprometido com as esferas social e ambiental e menos subordinado à influência econômica (OLIVEIRA; COLENCI, 2017). A participação da população local na elaboração do planejamento sustentável de seu território adquire, então, aspecto fundamental na aplicação de A21L, e mais ainda o é a criação de mecanismos institucionais para a consolidação desse processo democrático.

Isso ocorre devido ao fato da participação ser o canal pelo qual o Estado toma conhecimento das necessidades da população. Ela deve orientar a elaboração de políticas e legislação por parte do Poder Público, fazendo apenas sentido que as leis sejam elaboradas em conjunto com as pessoas que se submeterão a elas. O estabelecimento de comunicação entre Estado e sociedade por meio da participação nesses moldes é a única forma de legitimar verdadeiramente as decisões tomadas pela administração pública - sendo que esse alinhamento entre expectativas e necessidades sobre a administração e as ações da administração só podem dar-se a posteriori, nos

ambientes participativos da esfera pública (PRIST; BUCCI, 2021). Conceitualmente, é denominado esfera pública o espaço onde formam-se

“fluxos comunicativos espontâneos que se articulam na sociedade acerca de questões de interesse comum e público, por meio dos quais são veiculados conteúdos, opiniões, valores, visões de mundo, afetando a tomada de decisão, a formação da vontade e a construção da identidade no plano individual e coletivo.” (PRIST; BUCCI, 2021. p. 632).

A incorporação de movimentos sociais e cidadãos não-organizados ao planejamento (como no caso da A21L) representa uma forma de lidar com as assimetrias de poder existentes na gestão urbanística marcada pela arena de disputas de interesses que lhe é característica (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018). Por isso, a participação direta em processos de tomada de decisão deve ser garantida, em especial no cenário da gestão pública local (FERNANDES, 2005).

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Por meio de levantamento bibliográfico e documental, diversas metodologias foram encontradas. O total de metodologias previstas para descrição foi de 40, porém apenas 25 puderam ser descritas. As 15 metodologias excluídas durante o processo de coleta de dados foram por insuficiência de fontes secundárias de dados, como estudos e histórias de casos, relatórios, sites, dentre outros. Apesar disso, essas 15 metodologias estão disponíveis na base de dados do governo austríaco, no site <<https://www.partizipation.at/en.html>>. Quanto às metodologias devidamente analisadas, as informações compuseram uma base de dados que pode ser acessada no domínio <www.democraciaambiental.ufscar.br>.

Assim, a partir das informações coletadas, buscou-se responder a três questões principais: 1) quais métodos foram identificados como mais adequados para processos de A21L; 2) por quais motivos esses métodos foram entendidos como adequados e 3) por quais motivos os outros métodos não foram considerados adequados? Para isso, buscou-se categorizar os métodos analisados em uma escala de três níveis, distribuídos da seguinte

forma: no primeiro nível, os métodos Próprios; no segundo, métodos Adequados; no terceiro, aqueles Compatíveis. Imediatamente, as categorias levam a crer que nenhum método foi descartado por demonstrar completa incompatibilidade com o processo de A21L. De fato, no decorrer da pesquisa, nenhum dos métodos identificados e dos quais pôde-se aprofundar na fase de coleta de dados mostrou-se absolutamente inviável.

Quadro 1 - Distribuição do total de metodologias descritas de acordo com os parâmetros da pesquisa.

Metodologias participativas levantadas				
Advocacy planning	Agenda conference	CLEAR	Community organizing	Consensus conference
Delphi survey	Dragon dreaming	Dynamic facilitation	Fishbowl	Focus group
Future workshop	ICLEI	Internet forum	Júri cidadão	LoveTalks
Nominal focus groups	Nominal groups	Open Space Technology	Pesquisa-ação	Painel cidadão
Passo-a-passo	Pedagogia do oprimido	Teatro legislativo	Wisdom council	World café

Fonte: autoria própria (2021).

2.1 PRÓPRIOS

O primeiro nível diz respeito às metodologias participativas que não apenas podem ser usadas para condução de processos participativos em A21L, mas que foram, efetivamente, concebidos para a Agenda 21. Assim, os métodos dessa categoria possuem, de certa forma, contextualização histórica em diálogo com a realização da Rio-92. Assim, são três as metodologias

identificadas que focam na Agenda 21: A *Agenda Conference*; a metodologia *ICLEI* e a *Passo-a-passo*.

Quando se pensa em metodologias participativas para A21L, a metodologia da *Agenda Conference* se encaixa nos parâmetros desejados: configura-se, antes de mais nada, como uma metodologia participativa - enquanto as outras não o são efetivamente, conforme será discutido adiante. O objetivo principal do método encontra-se na proposição de uma forma de organização dos encontros nos quais aspectos relativos à A21L serão debatidos. O foco da metodologia em processos de A21L não impede que sua aplicação seja recomendada para outros fins (como uso interno em organizações), mas é evidenciado pela sua ênfase em temáticas de desenvolvimento. Assim, pode ser utilizada também em processos de planejamento paisagístico e desenvolvimento regional e local (HEILAND; MÜNDELERLEIN; SCHINDELMANN, 2003).

As metodologias *ICLEI* e *Passo-a-passo* serão tratadas conjuntamente em função das grandes similaridades que compartilham. Ambos os métodos são produtos diretos das conferências internacionais de 1992, com intenções de proporcionar uma estrutura metodológica para o desenvolvimento de A21L. Elas estão sendo discutidas no trabalho enquanto metodologias participativas, mas há uma diferença sutil entre sua concepção a da *Agenda Conference*, dita uma metodologia participativa de fato. A *ICLEI* e *Passo-a-passo* são instruções procedimentais para todo o processo de execução das A21Ls, de forma geral. Assim, são, antes de metodologias participativas, instrumentos de apoio à gestão municipal ou organizacional. Podem ser analisadas à luz da participação por frisarem veementemente a importância do envolvimento de uma diversidade considerável de atores sociais nas discussões e ações, apontando também dicas para o aproveitamento máximo desse engajamento. A *Agenda Conference*, por sua vez, é, antes de mais nada, uma metodologia participativa em sentido estrito, sendo seu principal objetivo propor uma estrutura para as reuniões - com isso, entende-se que sua aplicação é grandemente focada na participação *per se*. Podem ser apontados elementos metodológicos constituintes de cada metodologia que corroboram com a análise. Esta tarefa será cumprida adiante.

Primeiramente, tratar-se-á da *Agenda Conference*. Seu momento inicial quando em execução é marcado pela definição de temas, tópicos e subtópicos

de discussão pela respectiva equipe organizadora. A partir disso, a conferência será dividida em quatro fases, sendo cada uma delas momentos delimitados para tratar-se dos assuntos definidos. Essas fases são a de inventário (reunião de material para compreensão do cenário presente), avaliação (julgamento da situação atual), definição de modelos e objetivos e, finalmente, elaboração de projetos e medidas. Como pode-se notar, a metodologia estrutura-se em torno de um evento único, ou seja, do momento da participação propriamente dita.

Isso não se observa nas metodologias *ICLEI* e *Passo-a-passo*. A sequência de etapas destas são, respectivamente: busca de parcerias, análise situacional, planejamento operacional, implementação e monitoramento e avaliação e feedback (para *ICLEI*); Mobilizar governo e sociedade, criar o Fórum da A21L, elaborar o diagnóstico participativo, elaborar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável e, finalmente, monitorar e avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (para a *Passo-a-passo*). A forma como as etapas são estruturadas evidencia que seu foco se encontra em todo o processo de planejamento e execução de uma A21L, por mais que a questão da participação permeia constantemente as considerações metodológicas.

Dessa forma, as metodologias reunidas na categoria “Próprias” ocupam um mesmo nicho, mas ainda assim podem ser usadas de formas diferentes e para propósitos distintos, porém complementares. Esse fenômeno, inclusive, permeia toda a seção de resultados, tendo em vista que as metodologias aqui reunidas nas três categorias são passíveis de mesclagem, uso simultâneo, ajustes e complementação entre si. Para o caso das metodologias “Próprias”, então, a distinção que se nota apresenta-se da seguinte forma: *ICLEI* e *Passo-a-passo* servem ao usuário interessado em iniciar um processo de A21L e busca, para tanto, orientações procedimentais sobre como operar; caso este usuário preocupe-se particularmente pela qualidade da participação no processo, poderá contar com prescrições e referências a respeito. À *Agenda Conference*, por outro lado, pode-se recorrer caso o usuário demande apoio à realização da participação por meio de reuniões, encontros e conferências com e entre atores sociais. Dessa forma, ela pode ser entendida como um apoio operacional à participação.

2.2 ADEQUADOS

O segundo nível, de métodos adequados à execução de A21L, engloba todas as metodologias identificadas como passíveis de aplicação aos processos de Agenda 21; diferentemente dos métodos Próprios, porém, os dispostos nessa categoria não foram construídos tendo a Agenda 21 como foco. Mesmo assim, suas proposições conceituais e metodológicas são adequadas para utilização em grande parte ou toda a execução de A21L. Os métodos aqui incluídos são: *CLEAR*; *Community organizing*; *Dragon dreaming*; *Dynamic facilitation*; *Future workshop*; *Júri cidadão*; *Open space technology*; *Pesquisa-ação*; *Painel cidadão*; *Pedagogia do oprimido*; *Teatro legislativo*; *Wisdom council*; *World café*.

As metodologias reunidas nesse nível, em sua maioria, são também indicações de estruturação do momento de participação, como foi demonstrado para a *Agenda Conference* anteriormente. Diferentemente daquela, porém, a história de criação dessas metodologias não se vincula diretamente à Agenda 21; elas foram criadas em momentos históricos e contextos diversos, enfocando, de forma geral, em proporcionar reuniões de pessoas capazes de promover o envolvimento destas em questões comunitárias e/ou organizacionais.

Apesar desta característica definidora da categoria em que se encontram, algumas metodologias possuem histórico de aplicação em A21L especificamente, como é o caso da *Pesquisa-ação* (GARCÍA-MONTES; MONREAL, 2019). As outras metodologias das quais não tiveram registro de aplicação a A21L encontrados, porém, oferecem potencial satisfatório de uso nesses processos. Isso se dá por dois motivos principais: 1) as metodologias compartilham de valores semelhantes que incentivam fortemente a participação, a criatividade e a ação transformadora; 2) elas propõem estruturas de eventos que podem ser facilmente adaptadas às necessidades da A21L, dentre essas a continuidade do processo e a equalização do poder dentre os atores sociais envolvidos.

Quanto a esses pontos, pode-se apontar o conjunto de metodologias deste nível que explicitamente encorajam os valores citados no ponto 1 e abarcam as características sugeridas no item 2, sendo eles *Dragon dreaming*, *Dynamic facilitation*, *Open space technology*, *Pedagogia do oprimido*, *Teatro legislativo*

e *World café*. Por conta de unirem em seus arcabouços metodológicos os requisitos discutidos, estes métodos são considerados adequados para aplicação em processos de A21L. Os outros métodos da categoria, apesar de não atenderem aos dois itens definidos, continuam sendo aptos para uso contínuo de forma adaptada, complementar e/ou mesclada com outros métodos.

2.3 COMPATÍVEIS

As metodologias restantes, não atendendo aos requisitos dos dois grupos anteriormente apresentados, compõem o terceiro nível de metodologias. São chamadas de compatíveis pois, apesar de seus objetivos e seu aparato conceitual e metodológico não serem os mais adequados para a condução de A21L - por razões que serão discutidas adiante -, podem ser utilizadas para determinadas etapas do processo, como reuniões pontuais. Assim sendo, os métodos componentes deste nível são: *Advocacy planning*; *Consensus conference*; *Delphi survey*; *Fishbowl*; *Focus groups*; *Internet forum*; *LoveTalks*; *Nominal focus groups*; *Nominal groups*.

O fato dessas metodologias serem indicadas para uso pontual em reuniões decorre da insuficiência delas em oferecer uma proposta estrutural que valorize espaços livres, criativos e participativos. Evidente, ainda se caracterizam por metodologias participativas por juntar um grupo de pessoas e atores sociais em torno de questões e encorajá-los a discutir soluções e proposições. Porém, a forma como o fazem muitas vezes demonstra a preocupação com apenas um mínimo de participação, afirmação que pode ser feita em cima de uma série de observações.

Tomando-se por exemplo a *Delphi survey*: a metodologia não demanda a reunião de participantes (física ou virtual), encorajando em verdade o contrário - participantes devem ser anônimos entre si, sendo seu envolvimento restringido à resposta de duas rodadas de formulários. A metodologia, dessa forma, não estimula o diálogo nem o uso contínuo, dois requisitos para aplicação em A21L a fim de torná-las verdadeiramente participativas.

Outra metodologia que pode exemplificar os motivos de formação deste grupo é a *Consensus conference*: o método propõe a realização de

conferências altamente estruturadas e de duração definida, demandando que o resultado dos diálogos seja compilado em um documento que será encaminhado ao poder público e outros tomadores de decisões envolvidos, cabendo a esses decidir se acatará ou não às requisições da sociedade civil. O principal impeditivo para seu uso em A21L encontra-se justamente nessa fragilidade com que se estabelece um acordo entre o poder público e a sociedade civil, havendo a possibilidade de que todo o progresso conquistado durante as conferências se perca pela simples indisposição dos tomadores de decisão para com as demandas.

Essa análise deste grupo, porém, não deve levar a entendimento de que as metodologias aqui reunidas são descartáveis. Pelo contrário, a nomeação do grupo em “Compatíveis” indica justamente a possibilidade de aplicá-las enquanto ferramentas auxiliares de processos menores de tomada de decisão, às vezes podendo ser aplicadas exclusivamente dentro a comissão organizadora para mediar suas discussões internas. Contudo, pelos motivos explicitados, não se recomenda que sejam tomadas como ferramentas centrais para a condução de processos participativos centrais e decisivos para a execução da A21L, pois a forma como reúnem atores sociais e apresentam os resultados dessa reunião pode fragilizar os resultados da própria Agenda 21.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa conduziram a duas conclusões principais: primeiramente, há uma grande diversidade de metodologias participativas existentes; em segundo lugar, a A21L é um processo grandemente versátil no que tange à operacionalização da participação.

O primeiro ponto revela-se de especial interesse devido à necessidade cada vez maior de se estabelecer processos participativos nos mais variados tipos de organizações e projetos. Graças à pluralidade de metodologias disponibilizadas por fácil acesso, a pessoa física ou jurídica interessada em iniciar um processo participativo qualquer tem grandes possibilidades - não apenas quanto ao método, mas também à mesclagem deles. Isso porque as metodologias participativas apresentadas são, em sua maioria, facilmente conectadas entre si em função de suas ferramentas, objetivos e indicações.

Quanto ao segundo ponto, resta apontar como a A21L pode ser abordada de diferentes maneiras quanto à implementação de processos participativos em sua execução. Conforme demonstrado, mesmo havendo a necessidade de organizar os métodos recolhidos em categorias de adequação à A21L, todos eles são passíveis de utilização, assegurando-se a devida atenção quanto às proficiências e deficiências de cada.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21 Global. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>>. Acesso em: 09 set. 2021.

AVRITZER, Leonardo. The double crisis of representation and participation in Brazil. **Representation**, v. 55, n. 3, p. 251-263, 2019.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios**, n. 4, p. 16-33, 2005.

GARCÍA-MONTES, Néstor.; ARNAZ MONREAL, Luis. Metodologías participativas para la planificación de la sostenibilidad ambiental local. El caso de la Agenda 21. *Empiria* - **Revista de metodología de ciencias sociales**, n. 44, 2019.

GAVARD, François. Do impasse ao consenso: Um breve histórico do conceito de desenvolvimento sustentável. **Revista Sociais e Humanas**, v. 22, n. 2, 2009.

HEILAND, S.; MÜNDERLEIN, J.; SCHINDELMANN, P. **Agenda-Konferenz:** Vom Blick zurück zum Schritt nach vorn. *Agenda 21 Baustein*, n. 8, 2003. Disponível em: <https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Literatur_agenda_konferenz.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

KOHLER, Maria. **Agenda 21 Local:** desafios da sua implementação. Experiências de São Paulo, Rio de Janeiro, Santos e Florianópolis. 2003.

Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MINISTÉRIO do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br>>. Acesso em: 09 set. 2021.

OLIVEIRA, Celso; COLENCI, Pedro. Função social da cidade: cidades participativas. In: SALEME, E. R.; CRUZ, M. S.; NETO, J. S. (Org.). **Direito Urbanístico**, Cidade e Alteridade. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 6-23.

OLIVEIRA, Celso; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Urbe**, v. 10, n. 2, p. 322-334, 2018.

PRIST, Arthur; BUCCI, Maria. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. Cad. **Metrópole**, v. 23, n. 51, p. 629-650, 2021.

XAVIER, Luciana; JACOBI, Pedro; TURRA, Alexander. Local Agenda 21: Planning for the future, changing today. **Environmental Science and Policy**, v. 101, p. 7-15, 2019.

GOVERNANÇA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA AZUL: A POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR E O PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO À LUZ DA AGENDA 2030

*Mágnia S. de Lima Costa*¹

*Samira Scoton*²

*Giulia Parola*³

RESUMO

As águas jurisdicionais brasileiras, denominadas Amazônia Azul, são ricas em recursos naturais e minerais, possuindo significativa relevância econômica, social e cultural. Em âmbito internacional existem duas agendas relacionadas ao oceano: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, através do ODS 14, e a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável. Destarte, diante da relevância da Amazônia Azul e das agendas internacionais, torna-se imprescindível investigar a compatibilidade do

1 Mestranda em Direito e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Linha de Pesquisa Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (NEPEDIMA/UERJ). E-mail: magnalima.c@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4302758769223866>.

2 Doutoranda em Estudos Marítimos na Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Mestre em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (NEPEDIMA/UERJ); do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (LSC/EGN); e do Grupo Economia do Mar. E-mail: samirascoton@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5951638630271332>.

3 Professora Visitante Estrangeira da UNIRIO; Pós-doutora em Direito Ambiental da UFF no Programa PPGDC (Mestrado em Direito Constitucional, UFF Rio de Janeiro). Doutora em Direito pela Université Paris V René Descartes (França) e Università degli Studi di Torino (Italia), LLM em Direito internacional do Meio Ambiente pela University of Iceland (Islândia) e mestre em direito pela Università degli Studi di Torino (Italia) graduada em Direito pela Università degli Studi di Torino (Italia). E-mail: giulia.parola@unirio.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4983124123537082>.

ordenamento jurídico brasileiro com o ODS 14. A finalidade do presente artigo, por conseguinte, é averiguar se a Política Nacional para os Recursos do Mar e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro são suficientes para promoção da efetivação das metas do ODS 14. Quanto ao caminho metodológico adotado, optou-se pela pesquisa bibliográfica, documental e exploratória investigativa, sendo a abordagem de natureza qualitativa. Observou-se, no decorrer da pesquisa, que é necessário criar instrumentos jurídicos para satisfazer adequadamente as metas do ODS 14, assim como é imprescindível estabelecer metodologias para a produção e checagem de dados a serem apresentados em 2030.

Palavras-chave: Agenda 2030; ODS 14; Amazônia Azul; Política Nacional para os Recursos do Mar; Política Nacional de gerenciamento Costeiro.

ABSTRACT

The Brazilian jurisdictional waters called Blue Amazon, is rich in natural and mineral resources, having significant economic, social and cultural relevance. At the international level, there are two agendas related to the ocean: the 2030 Agenda for Sustainable Development, through SDG 14, and the Decade of Ocean Science for Sustainable Development. Thus, given the relevance of the Blue Amazon and international agendas, it is essential to investigate the compatibility of the Brazilian legal system with SDG 14. Therefore, the purpose of this article is to find out if the Brazilian National Policy for the Resources of the Sea and the Brazilian National Coastal Management Plan are sufficient to promote the achievement of the goals of SDG 14. For that, it was adopted, the bibliographic, documentary and exploratory methods, with a qualitative approach. As a result of this research, it was observed that it is necessary to create legal instruments and develop an adequate methodology for the data production and verification to meet the SDG 14's goals.

Keywords: Agenda 2030; SDG 14; National Policy for Sea Resources; National Policy for Coastal Management.

INTRODUÇÃO

O oceano possui expressiva relevância ecológica, socioeconômica e cultural. Ele contribui para a regulação do clima, manutenção da qualidade do ar (armazenamento de carbono e produção de oxigênio), desenvolvimento

de biotecnologia e para o desenvolvimento da economia global (ONU, 2019). Além de hospedar enorme biodiversidade, o Oceano é rico em recursos energéticos, minerais e alimentares, sendo ainda utilizado para fins turísticos e recreativos (ONU, 2019).

Inobstante sua importância para a manutenção do bem-estar humano de forma digna, parcela significativa da população desconhece a importância médica, econômica, social, política e ambiental do Oceano (ONU, 2020). Os efeitos das ações humanas sobre a saúde e a sustentabilidade do Oceano são ignorados pela maior parte das pessoas (ONU, 2020).

De fato, a ausência de cultura oceânica⁴ representa sério perigo ao ecossistema marinho e não pode ser alocada em segundo plano, de modo que se torna urgente ampliar a disseminação da compreensão de como o oceano influencia a vida humana e vice-versa (ONU, 2020). No Brasil, a carência de cultura oceânica também é sentida na sociedade, mesmo diante da grandiosidade social, econômica e ambiental da Amazônia Azul⁵ (BRASIL, 2020a).

Considerando a situação de vulnerabilidade do Oceano, assume relevância o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) e o compromisso assumido internacionalmente pelo Brasil de implementá-lo⁶. Diante da importância e do potencial econômico da Amazônia Azul, justifica-se a necessidade de verificar a compatibilidade do ordenamento jurídico brasileiro o com as metas do ODS 14.

4 “A cultura oceânica é vista como o efeito individual e coletivo que nós exercemos no oceano e o efeito que o oceano exerce em nossas vidas e no nosso bem-estar” (ONU, 2020, p. 137). Os princípios que fundamentam a cultura oceânica são: “1. A Terra tem um Oceano global e muito diverso; 2. O Oceano e a vida marinha têm uma forte ação na dinâmica da Terra; 3. O Oceano exerce uma influência importante no clima; 4. O Oceano permite que a Terra seja habitável; 5. O Oceano suporta uma imensa diversidade de vida e de ecossistemas; 6. O Oceano e a humanidade estão fortemente interligados; 7. Há muito por descobrir e explorar no Oceano” (ONU, 2020, p. 19).

5 O Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2016; BRASIL, 2020, B) define o conceito de Amazônia Azul como: “Amazônia Azul – denominação dada à região que compreende a superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da Plataforma Continental brasileira. Ela deve ser interpretada sob quatro vertentes: econômica, científica, ambiental e da soberania” (BRASIL, 2016; BRASIL, 2020, B). Essa região é rica em biodiversidade e em recursos minerais, sendo certo que as atividades relacionadas a navegação, pesca, turismo, geração de energia renovável, extração de petróleo e gás natural demonstram sua relevância econômica para o país (PEREIRA, 2019).

6 Compromisso assumido através da Resolução A/Res 70/1, de 25.09.2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas - Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Sendo assim, o presente artigo tem por finalidade averiguar se a Política Nacional para os Recursos do Mar (Decreto nº 5.377/2005) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/1988) são suficientes para promoção da efetivação das metas do ODS 14. Vale ressaltar a pertinência temporal da pesquisa, tendo em vista que o marco temporal é de 2015 a agosto de 2021 e o recorte geográfico é a Amazônia Azul.

Quanto à metodologia, optou-se pela pesquisa bibliográfica, documental e exploratória investigativa, sendo a abordagem de natureza qualitativa. A justificativa para a escolha do caminho metodológico adotado passa pela consideração de que, de acordo com o tipo jurídico-compreensivo (ou jurídico-interpretativo), este era o mais adequado no momento para analisar o problema jurídico em toda a sua complexidade.

1. OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 14 E A DÉCADA DA CIÊNCIA OCEÂNICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 2015, a ONU adotou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável por meio da aprovação do documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Neste documento foram fixados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas com a finalidade de promover a prosperidade do planeta e da humanidade através da proteção da natureza e do desenvolvimento sustentável.

Entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável encontra-se o ODS 14, que trata da vida na água, e tem a finalidade de promover a conservação e a utilização sustentável do oceano, dos mares e dos recursos marinhos. Este ODS possui sete metas e três disposições quanto aos mecanismos de implementação indispensáveis para a governança do oceano a nível internacional.

A tabela a seguir apresenta as metas e os indicadores do ODS 14, bem como as alterações realizadas pelo Brasil quando se comprometeu com a Agenda 2030.

Tabela 1 – Metas e indicadores do OBS 14

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 14 – VIDA NA ÁGUA	
Metas	Indicadores
<p>14.1. Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.</p> <hr/> <p>OBS.: Meta mantida pelo Brasil sem alteração.</p>	<p>14.1.1. Índice de eutrofização costeira e densidade de detritos plásticos flutuantes.</p>
<p>14.2. Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos.</p> <hr/> <p>OBS.: Meta mantida pelo Brasil sem alteração.</p>	<p>14.2.1. Proporção de zonas econômicas nacionais exclusivas geridas por abordagens baseadas em ecossistemas.</p>
<p>14.3. Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis.</p> <hr/> <p>OBS.: Meta mantida pelo Brasil sem alteração.</p>	<p>14.3.1. Acidez marinha média (pH) medida nas estações de amostragem representativas.</p>
<p>14.4. Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.</p> <hr/> <p>OBS.: Meta mantida pelo Brasil sem alteração.</p>	<p>14.4.1. Proporção de estoques de peixes em níveis biologicamente sustentáveis.</p>

<p>14.5. Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.</p> <hr/> <p>OBS.: Meta mantida pelo Brasil com a seguinte alteração - Até 2020, conservar pelo menos 25% das zonas costeiras e marinhas, principalmente áreas de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens marinhas mais amplas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.</p>	<p>14.5.1. Cobertura de áreas protegidas em relação a áreas marinhas.</p>
<p>14.6. Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobre capacidade e a sobre pesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio.</p> <hr/> <p>OBS.: Meta mantida pelo Brasil com a seguinte alteração - Até 2020, avaliar certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobre capacidade e a sobrepesca, considerando a eliminação dos subsídios que contribuam para a pesca INN, e abstendo-se de introduzir novos</p>	<p>14.6.1. Progresso dos países em relação ao grau de implementação de instrumentos internacionais destinados a combater as ameaças das pescas ilegais, não reportadas e não regulamentadas.</p>

<p>subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da OMC.</p>	
<p>14.7. Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo.</p> <hr/> <p>OBS.: Meta mantida pelo Brasil com a seguinte alteração: Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para todos os países, em especial os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir da gestão sustentável dos recursos marinhos, inclusive a pesca, aquicultura e turismo.</p>	<p>14.7.1. Pescarias sustentáveis como porcentagem do PIB em pequenas ilhas em desenvolvimento, em países menos desenvolvidos e em todos os países.</p>
<p>14.A. Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos.</p> <hr/> <p>OBS.: Meta mantida pelo Brasil sem alteração.</p>	<p>14.A.1. Proporção do orçamento total de pesquisa alocado para pesquisa de campo em tecnologia marinha.</p>

14.B. Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados.	14.B.1. Progresso dos países no grau de aplicação de um quadro legal /regulamentar / político / institucional que reconhece e protege os direitos ao acesso a pescarias de pequena escala.
OBS.: Meta mantida pelo Brasil sem alteração.	
14.C. Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do “Futuro Que Queremos”.	14.C.1. Número de países que estão avançando na confirmação, aceitação e implementação, através de estruturas legais, políticas e institucionais, de instrumentos relacionados ao oceano que implementem leis internacionais, como se encontra na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, para a conservação e uso sustentável do oceano e seus recursos.
OBS.: Meta mantida pelo Brasil sem alteração.	

Fonte: Autoras, com base em ONU (2015) e em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021).

Até o mês de agosto de 2021, o Brasil produziu apenas um indicador (14.5.1), sendo que 6 ainda estão em análise/construção (14.2.1, 14.6.1, 14.7.1, 14.A.1, 14.B.1 e 14.C.1) e 3 sequer possuem dados disponíveis (14.1.1, 14.3.1 e 14.4.1) (BRASIL, 2021).

Isto posto, cabe observar que em 2021, buscando reforçar o compromisso da Agenda 2030 (em especial a implementação do ODS 14), a ONU lançou oficialmente a “Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável” (também chamada de “Década do Oceano”) para o período de 2021-2030, com a qual o Brasil se comprometeu.

A iniciativa tem por finalidade conscientizar a população mundial sobre a importância do oceano para a segurança alimentar, regulação climática, além de outros serviços indispensáveis à existência humana, bem como mobilizar entes públicos, atores privados e sociedade civil. Pretende-se atingir esse objetivo por meio da organização de ações cuja finalidade é a promoção da saúde e da sustentabilidade dos mares (BEIRÃO; SANTOS, 2021). A proposta é “aprimorar a disponibilidade de dados e fortalecer a gestão sustentável do oceano” (BEIRÃO; SANTOS, 2021).

O sucesso do ODS 14 e da Década do Oceano requer o comprometimento de entes públicos, entes privados, da sociedade civil e da sociedade acadêmica, em nível nacional e internacional (BRASIL, 2020a). Ademais, será necessário pensar em soluções de modo interdisciplinar, englobando as Ciências do Mar, as ciências exatas e as ciências sociais e humanas (BRASIL, 2020a). Sendo assim, não é possível desconsiderar a influência do Direito nesse processo.

A partir desta perspectiva, o próximo item analisará a conformidade da Política Nacional para os Recursos do Mar com as metas do ODS 14.

2. A POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR (PNRM)

A atual Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) foi estabelecida por meio do Decreto nº 5.377/2005. A versão de 2005 substituiu a anterior, que fora aprovada na década de 1980. Esse movimento foi resultado da compreensão de que o cenário nacional e internacional em relação ao oceano

sofrera significativas alterações no decorrer do tempo, principalmente em razão da vigência da Convenção Das Nações Unidas Sobre O Direito Do Mar, sendo necessário uma nova política pública nacional para cuidar do mar e de seus recursos (MARRONI; SILVA, 2015).

A PNRM fundamenta-se em instrumentos jurídicos domésticos e internacionais e tem como finalidade:

[...] orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social (BRASIL, 2005).

Para esse fim, a PNRM se dispõe essencialmente a estabelecer princípios e objetivos nos quais os planos, programas e ações governamentais devem se embasar; além de ações indispensáveis a efetivação de seus objetivos (BRASIL, 2005). Dentre os princípios básicos da PNRM, pode-se citar a proteção da biodiversidade e do patrimônio genético marinho e a adoção do princípio da precaução na exploração sustentável dos recursos marinhos (BRASIL, 2005).

Embora a PNRM coincida com a ideia central estabelecida pelo ODS 14, algumas metas são tratadas de forma mais explícitas no texto do Decreto nº 5.377/2005, enquanto a maioria pode ser percebida apenas de forma implícita (em razão de disposições genéricas). É o caso, por exemplo, das metas 14.1, 14.3, 14.4, 14.5, 14.6, 14.B. Na tabela abaixo é possível verificar a relação entre a PNRM e as metas do ODS 14.

Tabela 2 – Compatibilidade entre a PNRM e as metas do ODS 14

COMPATIBILIDADE	
Dispositivos da PNRM - Decreto nº 5.377/2005	Metas do ODS 14
4. PRINCÍPIOS BÁSICOS - A proteção da biodiversidade e do patrimônio genético existente nas áreas	Alinha-se implicitamente a todas as metas.

marinhas sob jurisdição nacional e zona costeira adjacente.	
4. PRINCÍPIOS BÁSICOS - A observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Governo brasileiro	Alinha-se explicitamente a meta 14.C.
6. OBJETIVOS - Promover a formação de recursos humanos.	Alinha-se explicitamente a meta 14.7 e implicitamente as demais.
6. OBJETIVOS - Estimular o desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinhas	Alinha-se explicitamente a meta 14.A e implicitamente as demais.
6. OBJETIVOS - Incentivar a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e das áreas costeiras adjacentes.	Alinha-se explicitamente as metas 14.2 e 14.4 e implicitamente as demais.
7. ESTRATÉGIA - Formação de Recursos Humanos	Alinha-se explicitamente a meta 14.A
7. ESTRATÉGIA - Exploração e Aproveitamento Sustentável dos Recursos do Mar	Alinha-se explicitamente as 14.4, 14.6, 14.7 e 14.A e implicitamente as demais.

Fonte: Autoras, com base em BRASIL (2005) e em ONU (2015).

A frágil compatibilidade da PNRM com as metas do ODS 14 pode ser justificada pelo aspecto temporal, uma vez que a primeira data de 2005, enquanto a segunda data de 2015. No entanto, o esforço em harmonizar os diplomas é válido, já que a PNRM de 2005 ainda não sofreu atualização, sendo a atual responsável por orientar, em âmbito federativo, as ações governamentais relacionadas ao uso sustentável da Amazônia Azul e de seus recursos.

Considerando que a maioria das metas do ODS 14 estão implícitas na atual PNRM, sua concretização (em menor ou maior nível) dependerá da

vontade dos agentes públicos responsáveis pela implementação de políticas públicas e das disposições dos planos setoriais plurianuais, denominado de Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM).

Os PSRM são documentos plurianuais que abrangem a zona costeira, o mar territorial, a ZEE, a plataforma continental e as áreas marítimas internacionais de interesse do país. Atualmente, está em vigência o X PSRM, que perdurará de 2020 a 2023 – foi instituído por meio do decreto nº 10.544/2020 – e contempla cinco eixos principais: recursos vivos; recursos não vivos; monitoramento e observação dos oceanos e estudos do clima; recursos humanos em Ciências do Mar; e temas transversais⁷.

Dentre seus objetivos estão a promoção de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico a fim de buscar a conservação e uso sustentável dos recursos vivos e não vivos do oceano (item 2.b); o fomento a criação de bases de dados relacionados ao oceano (item 2.j); a contribuição para a implementação do ODS 14 (item 2.s).

Observa-se, assim, que há dentre os objetivos do X PSRM uma preocupação em englobar o que fora estabelecido na Agenda 2030 bem como na Década do Oceano. Ademais, esse compromisso também é citado expressamente na introdução do documento:

O X PSRM enfoca os seguintes assuntos de interesse, entre outros:

(...)

e) a contribuição para a implementação dos aspectos da Agenda 2030 relacionados aos oceanos e à zona costeira, bem como dos compromissos assumidos relacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Salienta-se, entretanto, que o plano é plurianual, ou seja, deve ser implementado até 2023, sendo implementado um outro plano em 2024. É necessário que se mantenha vigilante para que as metas não sejam deixadas para o próximo plano.

⁷ O eixo de temas transversais tem por finalidade inserir dentro do XPSRM temas relacionados aos ODS da Agenda 2030 e da Década do Oceano, incorporando novas ações a fim de estabelecer um modelo de governança para a Amazônia Azul.

3. O PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO (PNGC)

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi instituído pela Lei nº 7.661/1988 como instrumento destinado a promover a integração entre a Política Nacional para Recursos do Mar e a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1988). A finalidade do PNGC é orientar a utilização, em nível nacional, dos recursos oriundos da Zona Costeira⁸, de modo a assegurar a elevação da qualidade de vida da população, bem como salvaguardar o patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (BRASIL, 1988).

Na tabela 3 é possível verificar a relação entre a PNGC (Lei nº 7.661/1988) e as metas do ODS 14.

Tabela 3 – Compatibilidade entre a PNGC e as metas do ODS 14

COMPATIBILIDADE	
Dispositivos da PNGC - Lei nº 7.661/1988	Metas do ODS 14
Art. 3º. O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens: I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas; II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente; III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico,	Alinha-se implicitamente a meta 14.2.

⁸ De acordo com o artigo 3º do Decreto nº 5.300/2004, a faixa marítima da Zona Costeira corresponde ao espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial” (BRASIL, 2004); já a faixa terrestre corresponde ao “espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira” (BRASIL, 2004).

paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.	
Art. 5º. O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.	Alinha-se implicitamente a todas as metas.
Art. 7º. A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano causado e a sujeição às penalidades previstas no art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, elevado o limite máximo da multa ao valor correspondente a 100.000(cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.	Alinha-se implicitamente a meta 14.2.
Art. 8º. Os dados e as informações resultantes do monitoramento exercido sob responsabilidade municipal, estadual ou federal na Zona Costeira comporão o Subsistema "Gerenciamento Costeiro", integrante do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA.	Alinha-se implicitamente as metas 14.2 e 14.A.
Art. 9º. Para evitar a degradação ou o uso indevido dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira, o PNGC poderá prever a criação de unidades de conservação permanente, na forma da legislação em vigor.	Alinha-se implicitamente a meta 14.5.

Fonte: Autoras, com base em BRASIL (1988) e ONU (2015).

Em âmbito federal, a gestão da região costeira está vinculada a Lei nº 7.661/1988 e ao Decreto nº 5.300/2004 (que regulamentar a Lei nº 7.661/1988, estabelecendo normas quanto ao uso e ocupação da zona costeira e critérios de gestão da orla marítima).

As metas ambientais do Decreto nº 5.300/2004 são preservar e recuperar a biodiversidade dos ecossistemas; promover o uso sustentável dos recursos naturais e a manutenção da qualidade ambiental; controlar e monitorar a utilização dos recursos naturais e a qualidade ambiental; manejo ambiental da fauna e flora; promover atividades educativas e a educação ambiental; proteger os recursos hídricos através do planejamento do uso e de conservação do solo; saneamento e drenagem simplificados e eficientes; proteger e recuperar o patrimônio paisagístico; incentivar e promover a reciclagem de resíduos; promover a recuperação induzida para controle da erosão manejo integrado de bacias hidrográficas; realizar zoneamento urbano, turístico, industrial e pesqueiro; monitorar a qualidade das águas; regulamentar a intervenção na linha costeira; proteger os mananciais; cuidar de questões relacionadas ao turismo, ao lazer, a aquicultura, a pesquisa científica, ao monitoramento e compartilhamento de dados (BRASIL, 2004).

A gestão costeira é compartilhada entre o Governo Federal, Estadual e Municipal, tendo inúmeros agentes envolvidos. Assim sendo, há diversos instrumentos de gestão da Zona Costeira⁹.

Scherer, Asmus e Gandra (2018) afirmam que a maioria das iniciativas destinadas a implementar tais instrumentos são realizadas de forma precária e pouco eficientes nos Municípios Costeiros. Sendo assim, o modelo de gerenciamento costeiro não é capaz de provocar melhorias no nível proteção e uso sustentável dos recursos marinhos costeiros, serviços ecossistêmicos e do bem-estar humano (SCHERER; ASMUS; GANDRA, 2018). Os autores destacam que:

9 Dentre esses instrumentos pode-se citar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC; Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF; Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC; Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC; Plano de Gestão da Zona Costeira – PGZC; Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO; Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira – SMA; Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQA-ZC; Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC; Macrodiagnóstico da Zona Costeira – MDZC; e Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla (SCHERER; ASMUS; GANDRA, 2018).

[...] a situação atual do gerenciamento costeiro no Brasil não pode ser pensada e analisada de maneira isolada. As origens e causas da falta de implementação eficaz das iniciativas de gestão estão conectas à situação do país, passando pela falta de vontade política, pela precarização das instituições de planejamento e gestão, pelo sucateamento da educação de qualidade, dentre outros problemas de um país em desenvolvimento como o Brasil. [...] Planos, programas e projetos não contribuem, por si só, para uma gestão costeira eficaz. Se não houver implementação real e avaliação do sucesso das ações desenvolvidas, o planejamento e a gestão da zona costeira não irão ser adequados. Além disso, a estrutura de gestão estabelecida, suas estratégias e instrumentos devem ser também avaliados (Scherer; Asmus; Gandra, 2018; p. 441).

Horovitz (2018) aponta que é necessário resolver problemas relacionados a condução descentralizadas dos processos de gestão e a elaboração de planos, programas e ações para que o PNGC possa ser efetivamente implementado. Neste ponto, o papel do Governo Federal assume particular importância, pois ele poderá conduzir o processo gestão costeira integrado de tal modo que torne sua eficiência uma regra (e não uma exceção) na sociedade (HOROVITZ, 2018).

A Lei nº 7.661/1988 e o Decreto nº 5.300/2004 apresentam disposições genéricas quanto a preservação e uso sustentável dos recursos marinhos, concentrando suas atenções em questões conceituais e burocráticas relacionadas a gestão em propriamente dita. Em ambos os casos, a essência da preservação e utilização sustentável do meio ambiente marinho é detectada de forma implícita. Diante desse quadro, a gestão integrada, de modo a atender as metas do ODS 14, torna-se complexa e de difícil efetivação, eis que dependerá intrinsecamente da vontade política e da articulação dos eventuais ocupantes do Poder Executivo em nível Federal, Estadual e Municipal. Sendo assim, verifica-se a importância de um instrumento normativo de âmbito federal detalhado e compatível com as metas do ODS 14.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A finalidade desse trabalho, conforme colocado anteriormente, é averiguar se a Política Nacional para os Recursos do Mar e o Plano Nacional de

Gerenciamento Costeiro são suficientes para promover a efetivação das metas estabelecidas no ODS 14 da Agenda 2030. Observou-se, dessa forma, que há compatibilidade entre o ordenamento jurídico brasileiro e as metas estabelecidas no ODS 14 (Tabelas 1, 2 e 3).

Cabe ressaltar, contudo, que embora haja compatibilidade entre os diplomas e a Agenda 2030, não se pode dizer que Política Nacional para os Recursos do Mar (Decreto nº 5.377/2005) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/1988) são suficientes para auxiliar na concretização das metas do ODS 14.

Isso ocorre porque, embora os diplomas brasileiros reflitam, em maior ou menor grau, as metas estabelecidas no referido ODS, verificou-se que até o mês de agosto de 2021, apenas um indicador havia sido produzido pelo Brasil, enquanto seis estavam em análise ou em construção e três não possuíam sequer dados disponíveis. Encontra-se, portanto, um outro problema: a produção de dados. Embora haja compatibilidade entre os diplomas, não há dados suficientes para medir e demonstrar se efetivamente se metas estão sendo implementadas ou não. Assim sendo, é imprescindível estabelecer metodologias para a produção e checagem de dados a serem apresentados em 2030.

Deve-se fazer uma ressalva, também, em relação ao PNRM. A sua implementação ocorre por meio dos PSRM, que são plurianuais, dessa forma deve-se estar vigilante, visto que tanto a Agenda 2030 quanto a Década do Oceano terminam em 2030, ou seja, outros PSRM serão confeccionados ao longo desses anos e deverão contemplar o estabelecido nas duas agendas (e em outras que possam, por ventura, vir a coexistir).

Em relação ao PNGC, a implementação desse diploma em si já é um desafio, haja vista a quantidade de entidades e entes federativos participantes, pois a gestão costeira é compartilhada. Assim, mesmo que seu texto esteja em consonância com o estabelecido pelas agendas internacionais, a implementação do PNGC em sua totalidade é complexa.

Por fim, e novamente, salienta-se a necessidade de se construir indicadores, com suas respectivas metodologias, a fim de em 2030 demonstrar se as metas foram cumpridas. Caso contrário, mesmo que se cumpram as metas não será possível demonstrar por falta de dados. Esse panorama pode ser, inclusive, um risco para as relações internacionais do

país, o qual pode ser avaliado como se não tivesse seguido as recomendações e cumprido as metas estabelecidas pelas agendas.

REFERÊNCIAS

BEIRÃO, André; SANTOS, Thauan. **2021**: ano do início da Década do Oceano. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/2021-ano-do-inicio-da-decada-do-oceano>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.544, de 16 de novembro de 2020**. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. 2020a. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.544-de-16-de-novembro-de-2020-288552390>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.300/04 300 de 07 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005**. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d377.htm#:~:text=Aprova%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20para,%22a%22%2C%20do%20art. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. **IV Plano de Ação Federal para a Zona Costeira**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br.secirm/files/publicacoes/gerco/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b.

BRASIL. **Objetivo 14**: Vida na água. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=14>. Acesso em: 05 set. 2021.

BRASIL. **Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM)**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/sobre>. Acesso em: 11 Set. 2021.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. A outra Amazônia. **Folha de São Paulo**. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2502200409.htm>. Acesso em: 02 set. 2020.

CASELLA, Paulo Borba; VASCONCELOS, Raphael Carvalho de; XAVIER JUNIOR, Ely Caetano. **Direito ambiental**: o legado de Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva. Brasília: FUNAG, 2017.

CAVALCANTE, Juliana da Silva Ibiapina; ALOUFA, Magdi Ahmed Ibrahim. Gerenciamento costeiro integrado no Brasil: uma análise qualitativa do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. **Desenvolvimento Regional Em Debate**, 8(2), 89–107. <https://doi.org/10.24302/drd.v8i2.1815>.

HOROVITZ, Gabriel. **A Complexidade da Implementação de Políticas Públicas Ambientais para a Gestão da Zona Costeira no Brasil**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Orientadora: Mariana Clauzet. Rio de Janeiro, 2019. 88f.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS 14:** Vida na água. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods14.html>. Acesso em: 11 Set. 2021.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa jurídica:** técnicas de investigação, argumentação e redação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MARRONI, Etienne Villela; SILVA, André Luiz Reis da. Geopolítica do Brasil para o Atlântico Sul: uma revisão de literatura a partir da Política Pública Nacional para o Mar. **Revista Escola de Guerra Naval**, [S.l.], v. 21, n. 02, p. 145-177, Ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ciência que precisamos para o oceano que queremos.** Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030). Disponível em: http://decada.ciencianomar.mctic.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/Ciencia_precisamos_oceano_que_queremos.pdf. Acesso em: 03 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030:** para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/Res 70/1, de 25.09.2015,** da Assembleia Geral das Nações Unidas - Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>. Acesso em: 02 set. 2021.

PEREIRA, Roger. **O que é a Amazônia Azul e por que o Brasil quer se tornar potência militar no Atlântico.** Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/o-que-%C3%A9-amaz%C3%B4nia-azul-e-por-que-o-brasil-quer-se-tornar-pot%C3%Aancia-militar-no-atl%C3%A2ntico>. Acesso em: 12 ago. 2021.

SCHERER, Marinez Eymael Garcia; ASMUS, Milton Lafourcade; GANDRA, Tiago Borges Ribeiro. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. *Desenvolvimento, Meio Ambiente*, v. 44, Edição especial: X **Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro**, p. 431-444, fev. 2018. DOI: 10.5380/dma.v44i0.55006.

SCOTON, Samira. **Amazônia Azul**: Proteção jurídica e salvaguarda de seu patrimônio genético. Dissertação (Mestrado), Escola Superior de Guerra, Programa de Pós Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID/ESG). Orientador: Paulo Fagundes Visentini. Rio de Janeiro, 2020. 120f.

TANAKA, Yoshifumi. **Dual approach to ocean governance**: the cases of zonal and integrated management in international law of the sea. Farnham: Ashgate, 2008.

UNESCO. **Cultura oceânica para todos**: kit pedagógico. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000037344>. Acesso em: 10 ago. 2021.

POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA: O PROGRAMA AUXÍLIO CATADOR DO ESTADO DO CEARÁ E SUAS INTERSEÇÕES COM OS ODS DAS NAÇÕES UNIDAS

Dieric Guimarães Cavalcante¹

Gabriel Rached²

RESUMO

O presente capítulo tem como intuito analisar o “Programa Auxílio Catador”, implementado no Estado do Ceará durante a pandemia, e suas relações com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. O problema de pesquisa fundamenta-se na constatação de que o trabalho dos catadores, já considerado insalubre em grau máximo e com baixa remuneração, sofre impactos ainda mais significativos no contexto da crise sanitária. Por esse prisma, a justificativa da pesquisa reside na proposta do programa analisado em responder ao duplo desafio correspondente ao reconhecimento do trabalho dos catadores e à garantia de remuneração adequada. Quanto aos aspectos metodológicos, o estudo realiza-se por meio de pesquisa de natureza qualitativa, com fins exploratório e descritivo, desenvolvida através de pesquisa bibliográfica realizada em obras especializadas, revistas científicas e notícias que abordem direta ou

1 Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pesquisador Assistente na University of Toronto – UofT (2019-2020). Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA/UFF) e do Núcleo de Estudos sobre Direito do Trabalho e da Seguridade Social (NEDTS/UNIFOR). E-mail: diericguimaraes@yahoo.com.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9637392426377271>.

2 Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) com Pós-Doutorado em Estudos Internacionais pela Università degli Studi di Milano (UNIMI). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF) e coordenador, desde 2012, do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA/UFF). E-mail: gabrielrached@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5731424969536468>.

indiretamente o tema em análise, salientando a articulação com a realidade social, por meio de uma abordagem dialética, crítica e interdisciplinar. Acerca dos resultados preliminares, a partir da análise do “Programa Auxílio Catador”, é possível observar que a política cearense harmoniza-se com os propósitos dos ODS 8, 10, 11 e 12, além de contribuir com a proposta do desenvolvimento sustentável e garantir renda a um segmento que foi severamente impactado pelas paralisações das atividades comerciais - inclusive da própria prática de coleta seletiva solidária em alguns locais do Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Catadores de Resíduos; Pandemia; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030.

ABSTRACT

This chapter aims to analyze the “Programa Auxílio Catador”, implemented in the State of Ceará during the pandemic, and its relationship with the Sustainable Development Goals (OSD) of the 2030 Agenda. The research problem is based on the finding that the work of waste pickers, already considered to be extremely unhealthy and with low remuneration, suffers even more significant impacts in the context of the health crisis. From this perspective, the research justification lies in the proposal of the analyzed program to respond to the double challenge corresponding to the recognition of the work of the collectors and the guarantee of adequate remuneration. As for the methodological aspects, the study is carried out through qualitative research, with exploratory and descriptive purposes, developed through bibliographic research carried out in specialized works, scientific journals and news that directly or indirectly address the topic under analysis, emphasizing the articulation with social reality, through a dialectical, critical and interdisciplinary approach. Regarding the preliminary results, based on the analysis of the "Auxílio Catador Program", it is possible to observe that Ceará's policy is in harmony with the purposes of SDGs 8, 10, 11 and 12, in addition to contributing to the proposal of sustainable development and ensuring income to a segment that was severely impacted by the stoppage of commercial activities - including the practice of solidary selective collection in some places in Brazil.

Keywords: Public Policy; Waste Collectors; Pandemic; Sustainable Development Goals; 2030 Agenda.

INTRODUÇÃO

A partir do reconhecimento oficial da pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, além das preocupações relativas à saúde pública, mostrou-se imprescindível debater, de modo célere, sobre as disfunções provocadas em termos de ocupação e renda. No cerne desta questão, encontram-se os dilemas dos trabalhadores da catação, objeto de análise da presente pesquisa.

Historicamente, o trabalho dos catadores é desenvolvido no Brasil desde meados do século XIX, período no qual a limpeza urbana passa a ocupar centralidade nos debates do Poder Público e da sociedade civil acerca do surgimento e difusão de potenciais epidemias (MIZIARA, 2008). Esses trabalhadores acompanharam a evolução do processo de urbanização do país e suas condições de trabalho, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), enquadram-se no conceito de Formas Inaceitáveis de Trabalho (FIT), tendo em vista que a maneira como se realiza a catação de resíduos sólidos se mostra aquém das condições mínimas que a tutela da dignidade humana impõe.

A pandemia intensificou as vulnerabilidades desse grupo e tornou imperativa a intervenção estatal por meio de políticas públicas com o fito de arrefecer as dificuldades potencializadas durante a crise sanitária e garantir a sobrevivência desses trabalhadores.

Os programas de auxílio à renda figuram como medidas importantes nesse cenário de crise, especialmente, por serem destinados a uma parcela da população em situação de alta vulnerabilidade. Nesse sentido, neste capítulo discute-se as correlações da política de auxílio de renda aos catadores, implementada no Ceará, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico); 10 (Redução das desigualdades); 11 (Cidades de comunidades sustentáveis); e 12 (Consumo e produção sustentáveis).

O problema da pesquisa funda-se na constatação de que, em um momento de crise sanitária deflagrada pela pandemia, os catadores de resíduos são afetados de maneira mais direta, dado que sua atividade está associada ao que se classifica como lixo, o que potencializa as chances de contaminação

desses trabalhadores. Note-se que o home office não é uma alternativa para o setor relacionado à catação, em razão da coleta ser realizada nas ruas.

O trabalho dos catadores contribui significativamente tanto no aspecto da preservação do meio ambiente quanto em termos do seu impacto na esfera econômica. Nesse sentido, as políticas de auxílio de renda figuram como medida de reconhecimento de um trabalho verde, bem como de garantia de renda para um grupo que teve suas vulnerabilidades intensificadas, em razão, sobretudo, da suspensão temporária das atividades relacionadas à coleta seletiva solidária.

Nessa esteira, a presente pesquisa possui o objetivo de discutir a importância de políticas públicas no contexto da crise sanitária, bem como de analisar, em que medida a implementação da política de auxílio de renda aos catadores de resíduos no Estado do Ceará, se coaduna com os objetivos de desenvolvimento sustentável relativos às cidades sustentáveis, proteção do meio ambiente e trabalho decente da Agenda 2030.

A relevância da pesquisa justifica-se em razão de o "Auxílio Catador" implementado no Ceará reconhecer o trabalho dos catadores de resíduos, garantindo renda para esse grupo em um cenário de diminuição dos seus ganhos, através de um edital específico para a categoria. Embora desenvolvam uma atividade extremamente necessária à sociedade e ao meio ambiente, os catadores de resíduos acabam por ser atingidos mais diretamente pelas externalidades negativas do meio ambiente e pelas dificuldades de consecução de renda. Esses trabalhadores representam mais de um milhão de pessoas e necessitam, como todo grupo vulnerável, de ações estratégicas garantidoras da sua subsistência e de condições de trabalho baseadas nos preceitos do trabalho decente³.

No que concerne aos aspectos metodológicos, o estudo realizou-se por meio de pesquisa de natureza qualitativa, com fins exploratório e descritivo, desenvolvido através de pesquisa bibliográfica.

Nesse sentido, o capítulo foi estruturado através de duas seções que abordam, primeiramente, o debate acerca da necessidade de políticas públicas e, na sequência, examina a própria natureza do "Programa Auxílio Catador". Nas considerações finais, a partir da análise da política

3 Acerca desse aspecto, ver: <<https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.html>>. Acesso em: 05 out. 2021.

implementada no Estado do Ceará, o trabalho aponta para o papel fundamental da intervenção estatal por meio de políticas públicas sociais em um cenário de crise pandêmica - uma vez que a renda assegurada pelo auxílio em questão pode ter representado a única alternativa para garantir as necessidades básicas mais urgentes dos catadores. Desse modo, o programa "Auxílio Catador" acaba por apresentar elementos que se coadunam com os ODS 8, 10, 11 e 12 da Agenda 2030 da ONU.

1. O TRABALHO DOS CATADORES NA PANDEMIA E O DEBATE ACERCA DA RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Seja de forma individual ou organizados coletivamente, os catadores já vinham realizando a atividade da catação mesmo antes da formalização dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos no país (GOUVEIA, 2012). Desde o início, paradoxalmente à importância da atividade que estes trabalhadores têm desempenhado, a catação foi exercida, em regra, de maneira insegura - de modo que a realidade desses indivíduos permanece marcada por condições de vida e de trabalho ainda distantes do padrão mínimo civilizatório.

Retomar, através de um breve resgate histórico, os aspectos essenciais relacionados aos dilemas enfrentados cotidianamente pelos catadores permite compreender quais intervenções se mostram mais urgentes para, conseqüentemente, garantir para esse grupo melhores condições de trabalho e de vida - pautadas nos preceitos da dignidade humana.

De acordo com Miziara (2008), os catadores de resíduos exercem suas atividades no Brasil desde o século XIX e acompanharam a evolução do processo de urbanização do país. As pesquisas acadêmicas, no entanto, passaram a se debruçar sobre essa temática com maior atenção somente em meados de 1980, segundo Bosi (2008). Na tentativa de superação de cenário marcado pela invisibilidade, de acordo com Pereira (2011), em 1980 foram percebidas as primeiras experiências de organização coletiva de catadores no Brasil, as quais podem ser interpretadas como uma (re)ação, uma vez que

tinha-se como intuito construir uma identidade da categoria perante a sociedade civil e o governo.

Mesmo desempenhando essa atividade desde o século XIX, somente em 2002 houve o reconhecimento desses trabalhadores pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), inserindo-os na zona de alcance de políticas públicas. Essa conquista foi também resultado do I Congresso Nacional dos Catadores de Papel, em 1999, na cidade de Belo Horizonte, por meio do qual foi debatida a ideia de criar um Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), a qual se efetivou no ano de 2001.

Alguns avanços, em termos de direitos, foram percebidos pelos catadores no Brasil desde o seu reconhecimento pela CBO, dentre elas, a inclusão socioeconômica expressa na Lei 12.305/2010 que versa sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). É possível observar, contudo, que a realidade de trabalho e de vida dos catadores permanecem distantes do que se denomina na literatura como patamar mínimo civilizatório.

De acordo com Oliveira (2011), a atividade da catação é marcada por precárias condições de trabalho, exposição a riscos, insalubridade, má remuneração, menosprezo, preconceitos e ausência de garantias trabalhistas ou previdenciárias, realidade essa que se estende até os dias de hoje, e se intensifica na conjuntura da crise pandêmica.

Representando a pior crise desde a Segunda Guerra Mundial, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a pandemia afetou severamente a saúde pública global, além de causar disfunções na economia e no mercado de trabalho (OIT, 2020). Sobre esse aspecto, em torno de 68% da força de trabalho mundial, incluindo 81% dos empregadores e 66% dos trabalhadores por conta própria, estariam vivendo em países nos quais o fechamento dos locais de trabalho se impunha como recomendação ou obrigação imposta pelos órgãos responsáveis pelas medidas de contenção à disseminação do vírus (OIT, 2020).

No Brasil, os primeiros relatos de interrupção temporária da coleta seletiva e suspensão das operações de algumas cooperativas, ocorreram em meados de março (WIEGO, 2020). A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) emitiu, de forma direcionada, uma orientação ao setor da catação determinando que os serviços de coleta seletiva, transporte e manejo de instalações de recuperação dos resíduos tornaram-se, naquele momento,

inviáveis devido aos riscos apresentados e, portanto, precisariam ser paralisados.

Como elo mais frágil da cadeia de reciclagem, os catadores de resíduos se viram no centro das discussões relacionadas à manutenção da renda, aos riscos à saúde dessa atividade e à segurança do trabalho. Nesse sentido, segundo a ABES, esses trabalhadores deveriam ser compensados com uma forma de auxílio social temporário, a ser instituído pelos governos locais (ABES, 2020).

Com os estabelecimentos fechados, os catadores tiveram uma redução de cerca de 80% em sua renda, a qual gira em torno de um salário-mínimo, segundo o MNCR (ALESSI, G.; PEREIRA, J., 2020). Além disso, essa atividade laboral já considerada insalubre em grau máximo pela Norma Regulamentadora 5 (NR-5) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), é permeada por riscos ainda maiores no contexto de uma crise sanitária na qual, segundo alguns estudos, entendia-se que o vírus apresentava alto potencial de disseminação por sua resistência em determinadas superfícies, a depender do tipo de resíduo sólido (KAMPF *et al.*, 2020).

Não se pode olvidar que a separação do resíduo na fonte geradora, conforme estabelecido na PNRS e nos programas de coleta seletiva solidária locais, ainda é pouco expressiva, logo, durante a pandemia, não é incomum aos catadores encontrarem máscaras utilizadas misturadas ao material destinado à reciclagem, o que potencializaria o risco de contaminação por parte desses trabalhadores.

O aumento dos níveis de insalubridade da catação com o despejo de resíduos no meio ambiente, de maneira indiscriminada, justifica-se pelo elo, quase indissociável, entre o trabalho dos catadores e os diversos riscos físicos, químicos, biológicos e ergonômicos (FERREIRA; ANJOS, 2001; PORTO *et al.*, 2004; GALON; MARZIALE, 2016).

A pobreza e a insalubridade, potencializadas pelo contexto da pandemia, requerem a intervenção prioritária do Estado nas relações de trabalho e na vida dos catadores de resíduos por meio de políticas públicas garantidoras de direitos. Acerca desse aspecto, para o delineamento deste estudo, adota-se o conceito de Estado e de Governo definidos por Höfling (2001, p. 31), segundo a qual o primeiro seria “um conjunto de instituições permanentes que possibilitam as ações de um Governo”, este último conceituado como um

conjunto de programas e projetos que parte da sociedade propõe (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil, dentre outros), ou seja, uma orientação política assumida e desempenhada pelo Estado durante o exercício do seu governo (HÖFLING, 2001).

Enquanto políticas públicas, estas devem ser entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987). Conforme Madeira, Geliski e Rosa (2020, s.p.), “a área das políticas públicas tem a função de compreender a ampla atribuição dos Estados e os tipos de intervenções na sociedade, seja na economia, seja na provisão de serviços públicos”. Por sua vez, em estudo realizado anteriormente à pandemia, Bender, Kaltenborn e Pflleiderer (2013) já anunciavam que “a crise mundial tem revelado que modelos de Estados de bem-estar, com suas distintas formas de cobertura, importam sobremaneira nas formas como os governos têm enfrentado e mitigado a pandemia”.

Acerca da necessidade de garantia de proteção social, especialmente com vistas à superação de cenários de crise, Madeira, Geliski e Rosa pontuam que:

Estados com sistemas de proteção universais, com amplas coberturas em seus sistemas de saúde, educação, previdência e assistência social revelam ter melhores condições de lidar com situações adversas como a que estamos vivenciando. Welfare states como o dos países escandinavos e o alemão, pela tomada de decisão antecipada, têm conseguido diminuir a curva de contágio, retardando o pico da doença e, com isso, reduzindo o número de mortos.

[...]

Se as cartilhas liberais, vide o antigo Consenso de Washington, volta e meia defendem menos Estado e menos proteção social com a “justificativa” de inchaço e crise fiscal, hoje comprova-se que Estados mais preparados diminuem as chances de terem de lidar cotidianamente com as tristes escolhas sobre quem deixar viver ou morrer, e sua tradicional opção por garantir aos mais ricos a primeira opção (MADEIRA; GELISKI; ROSA, 2020, s.p.)

Segundo Höfling, no tocante às políticas públicas sociais surgidas por volta do século XIX em razão, sobretudo, do conflito existente nas relações capital-trabalho durante o desenvolvimento das primeiras revoluções industriais, em termos conceituais, essas representariam “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas,

em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 31).

De acordo com Peckham (2013), geralmente, os governos buscam amenizar as crises econômicas e os riscos que sempre sucedem as pandemias. Nessa direção, o país implementou uma política de transferência de renda para garantir que trabalhadores informais, de baixa renda e desempregados tenham algum amparo (MADEIRA; GELISKI; ROSA, 2020).

No cerne das discussões acerca dos estados unitários e federados (incluindo os diversos tipos de federalismo) está uma reflexão importante que, todavia, não vem acompanhada de uma resposta uniforme: a autonomia local (estados unitários) poderia garantir provisões mais adequadas, por agir localmente, de acordo com as realidades próximas; ou teria a coordenação central (estados federados) a função de inibir que as desigualdades estruturais se sobrepujassem ao necessário provimento de serviços públicos? (ARRETCHE, 2012; MADEIRA; GELISKI; ROSA, 2020).

No caso do Estado do Ceará, como resultado de uma ação coordenada conduzida pelo governo local, foi implementada uma política pública social, denominada “Auxílio Catador”, tendo o benefício se configurado como uma alternativa bem-sucedida em prol dos trabalhadores desse segmento.

Nesse contexto, torna-se importante destacar que, segundo dados do IPEA (2021), somente 11% da população brasileira teve condições de migrar para a modalidade home office. Tal medida seria impraticável para o caso dos catadores de resíduos, uma vez que é necessário o deslocamento até as fontes geradoras de resíduos (centros urbanos comerciais) para coletar e, posteriormente, vender o material.

Com a paralisação das atividades comerciais e a suspensão da coleta seletiva solidária⁴, os catadores do Estado do Ceará, caso não tivessem acesso a essa garantia de renda disponibilizada pelo “Auxílio Catador”,

4 A coleta seletiva solidária foi instituída pelo Decreto Estadual no 32.981, de 21 de fevereiro de 2019, diante da importância de transmitir à sociedade - por parte de todas as entidades e órgãos que compõem a Administração Pública Estadual direta e indireta - a correta destinação dos resíduos recicláveis com a participação de associações e/ou cooperativas de catadores, com o intuito de promover a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de materiais recicláveis.

possivelmente teriam enfrentado os dilemas da pobreza extrema, da fome e da ausência de moradia de maneira mais severa.

2. OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU E SUAS INTERSEÇÕES COM O PROGRAMA AUXÍLIO CATADOR IMPLEMENTADO NO CEARÁ

Com o reconhecimento e a declaração do cenário de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), na tentativa de conter a difusão do vírus, diversos países adotaram o lockdown, o que implicou na paralisação de diversas atividades econômicas. No Brasil, até mesmo a coleta seletiva solidária foi temporariamente suspensa, o que implicou em redução de cerca de 80% da renda dos catadores de resíduos (ALESSI, G.; PEREIRA, J., 2020).

Nesse sentido, no que se refere ao isolamento como estratégia de saúde pública, quando esta é voltada para os trabalhadores informais, destaca-se que eles são alijados do direito ao trabalho e o custo para que essas pessoas atendam às recomendações de saúde pública reputadas essenciais pelas autoridades, impacta diretamente no seu próprio sustento e na sua sobrevivência (DUTRA; LIMA, 2020, p. 18).

Na tentativa de minimizar os impactos financeiros gerados pela pandemia, uma vez que determinadas atividades laborais foram suspensas e, conseqüentemente, houve abrupta e significativa diminuição da renda desses trabalhadores, o Governo Federal instituiu o programa denominado Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020).

Com relação ao auxílio supracitado, foi criado um Projeto de Lei (PL 873/2020) por meio do qual, no seu art. 2º, parágrafo 2º, objetivava-se ampliar o rol de beneficiários (incluindo, dentre outros profissionais, os catadores), bem como viabilizar a concessão do benefício a quem não possuía CPF ou título de eleitor. Contudo, o PL foi vetado parcialmente pelo Presidente da República (Veto 13/2020) sendo este veto mantido pelo Congresso Nacional, por 45 votos a 17.

O Projeto de Lei, após os vetos parciais, foi transformado na Lei 13.998/2020 (que promove mudanças no Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020), de forma que não incluiu, expressamente,

os catadores de resíduos em seu rol de beneficiários. Com efeito, os trabalhadores da catação enfrentaram problemas para obter o benefício, dada a inexistência e/ou insuficiência de documentos de identificação, falta de acesso aos equipamentos adequados para realização dos cadastros (por exemplo, celulares ou computadores compatíveis com o sistema implementado), problemas de conexão à internet, dentre outros.

A partir do benefício instituído pelo Governo Federal, alguns estados brasileiros optaram, de acordo com suas especificidades, por adotar suas próprias modalidades de auxílios. Segundo levantamento da equipe do Jota (2021), cerca de 11 capitais criaram algum tipo de auxílio emergencial entre março de 2020 e fevereiro de 2021. Estas iniciativas foram verificadas, majoritariamente, nos estados e nas capitais das regiões Norte e Nordeste, seguidos pela região Sudeste e foram percebidas políticas semelhantes, embora pontuais, no Centro-Oeste e na região Sul.

Importante destacar que os catadores, pelas dificuldades na obtenção do Auxílio Emergencial Federal, só conseguiram receber o benefício por meio de programas estaduais mais flexíveis, inclusive, através de editais específicos para essa categoria, como foi o caso da política implementada no Estado do Ceará.

A Lei nº 17.256, de 31 de julho de 2020, instituiu o “Programa Estadual de Reforço à Renda decorrente da prestação de serviços ambientais no Estado do Ceará” durante o período de calamidade pública ocasionado pela pandemia, buscando, em contrapartida a esse apoio, o incremento de atividades relativas à reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos. O programa previa o pagamento de auxílio financeiro pela Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) no valor de um salário-mínimo, em 6 parcelas fixas, pagas até o dia 31 de dezembro de 2020 (CEARÁ. SEMA, 2020).

Ao todo, segundo resultado final do edital divulgado pela SEMA em 23 de junho de 2020, 11 associações e cooperativas foram contempladas. A estas, portanto, bastaria o cumprimento de um processamento mínimo de 100 kg relativo às atividades de reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos sólidos.

Ao fim do processo de inscrição e de habilitação, a lista completa dos beneficiários do “Programa de Reforço à Renda pela Prestação dos Serviços

Ambientais” indicou o número de 1.342 catadores habilitados, de 48 associações e/ou cooperativas de 41 municípios cearenses.

Posteriormente, o governo local ao reconhecer o caráter fundamental da garantia de renda para esse segmento em um contexto de crise pandêmica, publicou no Diário Oficial do Estado do Ceará em 30 de dezembro de 2020, a Lei 17.377/20, a qual tornou permanente a política pública social instituída através da Lei 52 17.256/20, que dispunha sobre o programa de auxílio financeiro aos catadores do Estado do Ceará em decorrência da prestação de serviços ambientais. A referida legislação passou a ter vigor em 01 de janeiro de 2021 e, por meio do Programa Auxílio Catador 2021, a SEMA compromete-se em conceder recursos financeiros mensais, correspondentes ao salário-mínimo vigente, a cerca de 2.500 catadores selecionados pelo edital. Em resultado preliminar, divulgado em 12 de março de 2021, foram habilitados cerca de 2.219 catadores, de 70 associações e/ou cooperativas distribuídas em 65 municípios do Ceará (CEARÁ. SEMA, 2021).

Em um momento de crise sanitária e consequente paralisação das atividades produtivas e da própria coleta seletiva solidária, o segmento da catação requer atenção do Poder Público no direcionamento de medidas coordenadas, que lhes possam garantir níveis adequados de proteção social, especialmente por meio da promoção de renda.

Nessa toada, torna-se importante destacar que, segundo Calderoni (1999), o trabalho dos catadores tende a ser sempre o mais precário e vulnerável possível. Eles desempenham suas atividades em condições precárias, muitas vezes subumanas, e não obtém ganhos que lhes assegurem uma sobrevivência digna (LEAL *et al.*, 2020). Não é à toa que essa atividade laboral foi enquadrada, pela OIT, no conceito de Formas Inaceitáveis de Trabalho (FIT). A classificação de FIT direciona a atuação da OIT no que diz respeito às situações em relação às quais "se exige uma intervenção prioritária, de maneira que se deve assegurar um processo de transição justa dos grupos em situação de vulnerabilidade para um contexto de trabalho decente" (OIT, 2015, p. 01).

Paradoxalmente às condições de vida e de trabalho indignas dos catadores, sua atividade laboral contribui significativamente para a sociedade e, especialmente, ao meio ambiente, pois “reduz os efeitos nefastos do descarte de resíduos de maneira indiscriminada” (LÓPEZ; CAVALCANTE,

2020, p. 36). Além disso, a coleta seletiva contribui significativamente para o retorno de diferentes materiais ao ciclo produtivo, tendo como resultado a economia de energia e de matéria prima, além de evitar o descarte imediato de diversos materiais que seriam destinados a aterros sanitários ou lixões ainda existentes (GOUVEIA, 2012).

Desse modo, a política implementada no Estado do Ceará se traduz, em termos práticos, no reconhecimento do trabalho prestado pelos catadores, ao passo que instituiu uma política compensatória em um momento de suspensão das atividades, conforme sinalizou a ABES e, ao mesmo tempo, se coaduna com alguns dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Primeiramente, o programa harmoniza-se com o ODS 8, o qual diz respeito ao trabalho decente e o crescimento econômico e objetiva promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, bem como o emprego pleno e produtivo e o labor digno para todos.

Nesse sentido, quanto aos contornos teóricos, a OIT definiu, em 1999, que o objetivo principal do trabalho decente seria o de alcançar uma atividade laboral considerada produtiva, isto é, exercida em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana (OIT, 1999). A partir da constatação de que o ideal expresso do ODS 8 ainda não foi totalmente atingido, é importante destacar o programa "Auxílio Catador", implementado no Estado do Ceará, como uma estratégia na promoção de trabalho, em padrões decentes, aos catadores.

Ainda sobre esse aspecto, cabe pontuar que a política analisada se apresenta como forma de valorização de uma atividade laboral que está no cerne das discussões e das estratégias que visam dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental. Isso se deve ao fato que a catação, sob o aspecto econômico, gera valor, ao passo em que contribui para a proteção do meio ambiente, o que se coaduna com o item 8.4 do ODS 8 e, de mesmo modo, com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis.

No que se refere ao ODS 10, a ONU expressa a intenção de reduzir as desigualdades no interior dos países e entre eles. O debate sobre a promoção de inclusão social, econômica e política é o foco do referido objetivo. Inclusive, como sinalizado no item 10.4, aponta para a necessidade de

comprometimento no sentido de adotar políticas, especialmente de natureza fiscal, salarial e de proteção social, com vistas a alcançar progressivamente uma maior igualdade.

No caso do “Auxílio Catador”, este contribui na redistribuição de renda, atuando, conseqüentemente, na diminuição das desigualdades estruturais existentes, uma vez que, durante um período pandêmico, os níveis de pobreza aos quais esses trabalhadores são expostos, se tornam mais críticos. Em síntese, quem era pobre, torna-se miserável, de forma a vivenciar privações ainda mais graves no âmbito de suas liberdades básicas, conforme o conceitual de pobreza desenvolvido por Amartya Sen (2000).

Nesse sentido, o valor de um salário-mínimo oferecido pelo Programa "Auxílio Catador" do Estado do Ceará em decorrência da prestação de serviços ambientais é significativo, especialmente, quando se observa que a renda média dos catadores associados, na maioria das vezes, é aquém de um salário-mínimo - na verdade, o valor médio verificado nesses casos gira em torno de R\$ 420,00 a R\$ 520,00 (IPEA, 2012; DAMÁSIO, 2010; UFRGS, 2010; SILVA, 2007; PORTO *et al.*, 2004) e quanto aos não associados, o cenário é ainda pior, variando os rendimentos mensais entre R\$ 100,00 e R\$ 200,00 (GOMES; DIAS; MATIAS, 2019).

Acerca disso, é necessário, contudo, tecer uma crítica relativa à incapacidade de algumas políticas sociais em interferir no perfil de desigualdade social e no grau de pobreza do seu público-alvo (OLIVEIRA, 2009). No caso do estudo sobre o "Auxílio Catador", ainda que se reconheça a importância do programa, este não promove uma transição imediata da pobreza ou da miséria para uma situação financeira considerada estável e satisfatória, mas, na verdade, atua e pode ser analisado sob o prisma de uma intervenção estatal necessária para a garantia de vida e de trabalho decentes a esses trabalhadores.

Quanto ao ODS 11, este versa sobre cidades e comunidades sustentáveis e expressa a necessidade de torná-las mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. No item 11.6, a ONU estabelece o compromisso de, até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando atenção especial à gestão de resíduos municipais.

Para além da contribuição dos catadores na direção de uma cidade mais sustentável, eles também promovem, pela própria coleta dos resíduos, um

contexto mais seguro em um cenário de crise sanitária. Nesse sentido, uma abordagem mais ampla do conceito de segurança se faz possível, ao analisar a promoção de segurança das comunidades, no contexto pandêmico, a partir da diminuição dos riscos de contaminação.

Por esse prisma, a atividade exercida pelos catadores, muito embora os torne extremamente suscetíveis ao adoecimento, colabora para a manutenção de espaços limpos e, conseqüentemente, com menos chances de disseminação do vírus que, de acordo com alguns estudos preliminares, apontavam para a sua resistência em superfícies por algumas horas ou até por vários dias, variando conforme diferentes condições (KAMPF *et al.*, 2020).

Ainda quanto ao ODS 11, no item 11.a, há um ponto de convergência com a política implementada no estado do Ceará, no que diz respeito ao apoio de relações econômicas, sociais e ambientais positivas nas áreas urbanas, o que reforça o papel do planejamento e desenvolvimento regional, uma vez que não se pode desconsiderar que os catadores figuram como um elemento basilar do processo produtivo da reciclagem em âmbito local, repercutindo inclusive em impactos econômicos em um setor com potencial de lucratividade.

Nesse sentido, cabe destacar a relação do Programa com o ODS 12 o qual visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. O ponto 12.5 expressa o compromisso de, até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso. Os catadores exercem um papel importante nesse sentido, não sendo por acaso que a OIT classifica a atividade de coleta de resíduos sólidos como um green job, ou seja, um trabalho que contribui para o desenvolvimento sustentável, para a preservação ambiental e também para a inclusão social (OIT, 2013).

Por fim, a partir do exame dos contornos da política implementada no Estado do Ceará, é possível observar que o programa em questão alinha-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas analisados nesta seção. Por essa perspectiva, a garantia de renda por meio do programa instituído no Ceará, que foi posteriormente adotado por outros estados brasileiros, representa um exemplo importante na direção da efetivação do compromisso, na promoção do desenvolvimento inclusivo, sustentável, seguro e justo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordar a realidade dos catadores de resíduos no Brasil, os contornos da categoria ao longo do tempo e a complexidade que envolve essa temática em suas múltiplas dimensões, não consiste em tarefa fácil.

Embora os estudos apontem a existência desses trabalhadores no Brasil desde meados do século XIX, seu reconhecimento enquanto categoria profissional se deu somente em 2002 por meio da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Tal conquista merece destaque, uma vez que insere, de forma mais consistente, esses trabalhadores na zona de alcance das políticas públicas. Ainda assim, o que se verifica, é que o trabalho e a vida dos catadores de resíduos infelizmente permanecem marcados, predominantemente, por um cenário de pobreza, baixa efetivação de direitos mínimos, insalubridade e desproteção.

Dentro desse cenário de precariedade, com o advento da pandemia, alguns estados do país adotaram a suspensão temporária da coleta seletiva solidária. Essa decisão ocorreu como forma, inclusive, de prevenir a contaminação e disseminação dentre os catadores de resíduos, sobretudo, em razão da possibilidade do manuseio de material que poderia estar infectado. A implicação direta que a paralisação dessas atividades acarretou se expressa na redução significativa da renda desses trabalhadores - potencializando assim os níveis de pobreza dessa população.

Como resposta a este quadro, no Estado do Ceará, o “Programa Auxílio Catador” representa uma ação coordenada do governo local e se configura como uma política inovadora e bem-sucedida em prol dos trabalhadores da catação, tendo em vista que garantiu subsistência em um contexto de diminuição abrupta de renda desse segmento. Cabe destacar que a inexistência do benefício concedido poderia representar, para os catadores, a necessidade de lidar com um grau de pobreza mais extremo, com a fome e a ausência de moradia, sem acesso a qualquer outro benefício que pudesse tornar sua situação minimamente remediável.

Ao longo desta investigação, constatou-se que o Estado do Ceará tratou de elaborar um edital específico para os trabalhadores da catação, destinando verba para a execução do programa que posteriormente se tornou permanente, de forma a garantir 12 parcelas no valor de um quarto do

salário-mínimo durante o ano de 2021. Nesse sentido, é possível observar que o "Auxílio Catador" acabou respondendo ao duplo desafio de reconhecer o trabalho dos catadores e, ao mesmo tempo, buscar uma forma de atribuir uma renda mensal para esses trabalhadores - ainda que existam margens para se discutir o valor atribuído.

Pensando de forma propositiva para o âmbito nacional, o programa "Auxílio Catador" implementado pelo Ceará poderia ser expandido a outras unidades federativas, especialmente em razão de o Auxílio Emergencial Federal não ter contemplado todos os catadores - muito embora esse segmento seja considerado informal, isto é, em tese o público-alvo da política proposta pelo Governo Federal.

Ainda que alguns passos venham sendo dados, existe um longo trajeto a ser percorrido no que se refere às condições de vida dos catadores de resíduos tanto em nível estadual quanto em escopo nacional. De todo modo, pode-se observar que a implementação deste programa de promoção de renda, sobretudo no cenário de crise pandêmica, se coaduna com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas que preveem a mitigação da pobreza extrema em nível global e a promoção de sociedades mais justas - isto é, em sintonia com os preceitos da dignidade humana e efetivação dos direitos fundamentais a todos segmentos da população.

Torna-se relevante nesse contexto expandir o debate acerca do delineamento de uma agenda propositiva, pautada por soluções criativas, que sejam capazes de promover a superação de demandas ainda não atendidas, bem como enfrentar os novos desafios que têm se apresentado em escopo local e regional, nacional e internacional.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2012.

ABES. **O impacto da pandemia pela covid-19 na gestão dos resíduos sólidos urbanos situação das capitais brasileiras**. 26 ago. 2020. Disponível em: <<http://abesdn.org.br/?p=33224/>>. Acesso em: 19 out. 2021.

ABES. **Recomendações para a gestão de resíduos em situação de pandemia por coronavírus (covid-19)**. 20 mar. 2020. Disponível em: <<http://abes-dn.org.br/?p=33224/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

ALESSI, Gil.; PEREIRA, Julien. Pandemia faz sumir trabalho e renda de catadores: “Somos grupos de risco. Tem idoso, fumante, diabético e cardíaco”. **El País**, São Paulo, 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-14/pandemia-faz-sumir-trabalho-erenda-de-catadores-somos-grupos-de-risco-tem-idoso-fumante-diabetico-e-cardiaco.htm/>>. Acesso em: 18 out. 2021.

BENDER, Katja; KALTENBORN, Markus; PFLEIDERER, Christian (Ed.). **Social protection in developing countries: Reforming systems**. Routledge. 2013.

BOSI, Antônio de Pádua. A organização capitalista do trabalho “informal”: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, p. 101-116, 2008. ISSN 0102-6909.

CALDERONI, Sabetai. **Os bilhões perdidos no lixo**. 4. ed. São Paulo: Humanit as Livraria, 1999.

CAMPO, Maria Scarlet. A semântica ‘negativa’ do lixo como aspecto ‘positivo’ — um estudo de caso sobre uma associa ao de recicladores na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. **Administra ao Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 2, p. 121-150, 2009.

CEARÁ. **Lei 17.256, de 31 de julho de 2020**. Institui o programa estadual de reforço a renda decorrente da presta ao de serviços ambientais no estado do Ceará, durante o período de calamidade pública ocasionado pela covid-19. 2020. Disponível em: <<https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2020/09/Lei-do-Auxilio-Catador.pdf/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

CEARÁ. SEMA. **Resultado final da seleção do edital de chamamento público do programa bolsa catador.** 2020a. Disponível em: <<https://www.sema.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/36/2020/06/Resultado-Final-do-Bolsa-Catador.pdf/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

CEARÁ. SEMA. **Edital 01/2020.** Programa estadual de reforço a renda decorrente da prestação de serviços ambientais no estado do Ceará 2020b. Disponível em: <<https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2020/08/do20200805p01.pdf/>> Acesso em: 10 out. 2021.

CEARÁ. SEMA. **Edital 01/2021.** Programa Auxílio Catador – Edição 2021. Resultado preliminar. 2021. Disponível em: <<https://www.sema.ce.gov.br/wp81content/uploads/sites/36/2021/03/RESULTADO-PRELIMINAR-AUXÍLIO-CATADOR-2021.pdf/>>. Acesso em: 02 out. 2021.

FERREIRA, João Alberto.; ANJOS, Luiz Antônio dos. Aspectos de saúde coletiva e ocupacional associados à gestão dos resíduos sólidos municipais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 689-696, maio/jun. 2001.

GALON, Tanyse.; MARZIALE, Maria Helena Palucci. Condições de trabalho e saúde de catadores de materiais recicláveis na América Latina: uma revisão de escopo. In: PEREIRA, C. J.; GOES, F. L. (org.). **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMES, Ana Virgínia Moreira; DIAS, Eduardo Rocha; MATIAS, Mariana López. **Catadores de resíduos e População em situação de rua: (in)visibilidades e cidadania nas ruas de Fortaleza.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, v. 21, p. 30-41, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Trabalho remoto no Brasil em 2020 sob a pandemia do Covid-19: quem, quantos e onde estão?** – Brasil. Brasília: IPEA, 2021.

KAMPF, G.; TODT, D.; PFAENDER, S; STEINMANN, E. Persistence of coronaviruses on inanimate surfaces and their inactivation with biocidal agents. **Journal of Hospital Infection**, v.104, n.3, p. 246-51, 2020.

LEAL, Antônio César *et al.* A reinserção do lixo na sociedade do capital: uma contribuição ao entendimento do trabalho na catação e na reciclagem. **Revista Terra Livre**, São Paulo, v. 18, n. 19, p. 177-190, 2002.

LÓPEZ MATIAS, Mariana; CAVALCANTE, Dieric Guimarães. Marginalização e violações de direitos dos catadores de resíduos nas ruas de Fortaleza/CE: uma análise dos aspectos sociojurídicos à luz da constituição federal de 1988. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 7, n. 3, p. 31-48, 14 set. 2020.

MADEIRA, Ligia; PAPI, Luciana; GELISKI, Leonardo; ROSA, Taciana. **Os estudos de políticas públicas em tempos de pandemia**, Blog DADOS. 2020. Disponível em: <<http://dados.iesp.uerj.br/os-estudos-de-politicas-publicas-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em: 02 out. 2021.

MIZIARA, Rosana. Por uma história do lixo. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, São Paulo, v. 3, n. 1, jan./abr. 2008.

MNCR – MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Programa de luta e organização nas bases do movimento**. Disponível em: <<http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/duvidas-frequentes/quantos-catadores-existem-em-atividade-no-brasil/>>. Acesso em: 16 out. 2021.

OLIVEIRA, Denise Alves Miranda. **Percepções de riscos ocupacionais em catadores de materiais recicláveis**: Estudo em uma cooperativa em

Salvador-Bahia. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado em Saúde, Ambiente e Trabalho) – Faculdade de Medicina da Bahia. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2011.

OLIVEIRA, Íris Maria. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete. *et al.* (Org.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. 2 ed. São Paulo. Editora: Cortez, 2009 p. 109-129.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório mundial sobre proteção social 2017-19: proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Genebra: OIT, 2019. ISBN 978-972-704-410-8.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **COVID-19 crisis and theinformal economy** – Immediate responses and policy challenges, 2020. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

PECKHAM, Robert. Economies of contagion: financial crisis and pandemic. **Economy and Society**, v. 42, n. 2, p. 226-248, 2013.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Luta por reconhecimento e desigualdade social: uma análise da experiência dos catadores da Asmare em Belo Horizonte (MG)**. 2011. 124 f. Dissertação (mestrado em administração pública e governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

PORTO, Marcelo Firpo de Sousa. *et al.* Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 1503-1514, nov./dez. 2004.

SEN, Amartia K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, Paul A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, B. S. **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002. p. 81-126.

WIEGO. **Impactos da pandemia de COVID-19 sobre reciclagem inclusiva no Brasil**. 2020. Disponível em: <<https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/Impacts%20of%20the%20COVID-19%20Pandemic%20on%20Inclusive%20Recycling%20in%20Brazil%20Portuguese%20for%20web.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2021.

SEÇÃO 4

Estado, Instituições e Governança

ROLE OF THE STATE AND ITS INSTITUTIONS IN THE FIGHT AGAINST RELIGIOUS EXTREMISM: A CASE OF SWAT IN PAKISTAN

*Naumana Kiran*¹

ABSTRACT:

This paper explores the fight of the state of Pakistan and its institutions against religious extremism in Swat district, KP, Pakistan. It examines the origin of the issue and the policy of initial negligence or half-hearted efforts of the state and its institutions to solve the issue and then gradual successes of the State and its institutions in the region, against fanaticism. The case of Swat has been opted for this study because religious radicalism was prevailing there since 1990s after establishment of Tehrik-i-Nifaz-i-Shariat-i-Mohammadi (TNSM), which reached a climax after 9/11. The extremist element under Fazlullah, in the later period even tried to change the social fabric of the region by imposing Party's brand of religion. That element crossed all limits of patriotism and religious harmony gradually; starting from leading a private band of militarists to fight Afghan Jihad against USA in 2001-02 to the introduction of tyrannical rule of Maulana Fazlullah's Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) in between 2007-09 and then ended up on declaring Pakistan's constitution as challengeable in 2009. It was only after the last challenge that a successful military operation was materialized. It was the first territory in latest drive of radicalism, which was restored completely with the involvement of multiple state institutions i.e. military, parliament, media, civil society, local institutions etc. Later, the same model was used as an example to restore other territories from extremists in Pakistan. The objective of this paper is to prove that state of Pakistan and its institutions have complete capability to address religious extremism. Secondly, to present Swat case as an example for other parts of the world, where similar problem has been raised. The policy-makers in such regions can take Swat case as a model and can apply similar strategies to restore their regions. The study has been

¹ Professor of History, Pakistan Study Center, University of the Punjab, Lahore. E-mail: naumana.history@pu.edu.pk.

produced on the basis of mostly qualitative and partially quantitative research methods. Primary and secondary sources besides some interviews of eye-witnesses have enhanced the value of the findings.

Keywords: State; Institutions; Fight; Religious Extremism; Swat; Pakistan.

INTRODUCTION

Religious extremism, in form of sectarianism, has been emerged as the greatest social issue in Pakistan since late 1980s. However, its dimensions had been changed after 9/11 and in addition to sectarianism, Pakistan observed the rise of terrorism and violence in the name of religion. Swat emerged as one of the centers of religiously extremist activities. This study seeks how the problem had been originated, how the extremist element was either ignored or supported by the State in early years? how the zealots reached to the level of no-return and became enormously violent? It further investigates when had the State realized the acuteness of the issue and decided in favour of taking action against the radical element with the help of military and the other institutions. Sufi Muhammad, the founder of TNSM was purely a fanatic cleric who had only inadequate knowledge of the religion. He was against democratic system, modern courts, lawyers and judges and considered all such elements as un-Islamic. It is unfortunate that religious extremism, with various unrealistic ideas, was not only tolerated and ignored by the State but also was accommodated throughout 1990s. This study finds that Pakistan's response and fight against religious extremism and terrorism in Swat region had observed successes only in and after 2009. Initially the state had observed many weaknesses, failures, compromises and hardships. Post conflict phase is also important to be addressed as various issues related to extremism had been tackled, then. The state institutions in coordination with the civil society rehabilitated a number of radicals through various programs and infrastructure was also rebuilt. Besides it, Internally Displaced People (IDPs) were also resettled in the region with the help of the state institutions.

1. ORIGIN OF THE ISSUE

Swat, a plural society, observed a new phenomenon of religious radicalism after the end of Afghan Jihad in 1988-89. Thousands of veterans of Afghan jihad were in search of new avenues of exerting their energies and expertise. Many of them turned towards Kashmir jihad and others diverted towards sectarianism. Sufi Mohammad was one of those veterans of Afghan jihad who founded sectarian religious political parties. He founded TNSM in 1989 and according to some other traditions in 1992. Its major objective was to enforce Wahabi Sharia law in the country. (ILAH, 2010, p. 137) He was against modern system of government including all of its norms, values, procedures and institutions. He was further against inclusion of women in public sphere, women educations and job opportunities for women. The TNSM staged a mini insurgency in 1994 to materialize the objectives of the Party. The militants of TNSM occupied local airport, blocked highway between Pakistan and China and took out many demonstrations. In November 1994, one session judge along with lawyers and other judicial staff were kept as hostage in Matta, Swat; alleging the court as un-Islamic by TNSM. One Member of the Provincial Assembly (MPA) was also killed. TNSM got popularity in the region on account of different reasons including pledge of providing speedy justice and introduction of Sharia Law.

The state had not realized the seriousness of the issue and surrendered to the demands of the TNSM. Nifaz-e-Nizam-e-Shariah Regulations was introduced in 1994, which mostly dealt with the internal procedures of the court. Qazi courts were also established under it. (ULLAH, 2013, 142). TNSM, while using Sharia law continued its practice of challenging the writ of the state. It rejected land revenue system, too. It regularly arranged sit-ins, took out demonstrations, blocked roads on several occasions. The state once again surrendered and Shariah Nizam-e-Adle Regulation, 1999 were introduced, which recommended for modification in 1994 Regulations up to the level of satisfaction of TNSM. (KHAN, 2010, 94).

The phenomenon entered a new phase of its existence in post 9/11 era. On one side, state of Pakistan stood with NATO forces to fight against Taliban in Afghanistan but on the other side, Sufi Mohammad was found in addressing public gatherings in his region in support of Afghan Taliban. He

was collecting jihadists to fight against US led NATO forces, in support of Taliban. He was successful to gather 10,000 untrained or partially trained mujahideen. He led his militia to enter Afghanistan without any difficulty as border forces had not stopped his forces. Unfortunately, almost all of the militarists were either killed or arrested by anti-Taliban factions in Afghanistan and few were imprisoned in Guantanamo prison. (MARWAT, 2008, 64-65). Sufi Mohammad could manage to return back with few of his devotees. Although TNSM was banned in January 2002 along with the other religiously extremist groups, yet fundamental causes of religious extremism were not addressed. Sufi Mohammad was replaced by Maulana Abdul Ghafoor, deputy of TNSM in Dir and Bajour. In addition to that, a lot of party followers or portfolio-holders in the Party were released after getting guarantees from them. (ABBAS, 2015, 224) The government of Pakistan neither disarmed them nor demobilized or rehabilitated them.

Maulana Fazlullah, son in law of Sufi Mohammad, was released in 2003. He introduced some innovative steps to popularize his cult and founded an illegal FM Radio in 2006 in his native village, Mamdheri: three km away from Saidu Sharif; headquarter of Swat. For first few months, he used Radio for preaching only and remained peaceful. (ROME, 2008, 27). He eloquently spoke to the people on religious issues and was successful to gather good number of adherents; males and females both. (Interview of local respondents) The state put a deaf ear to radio broadcasting and no action was taken against illegal radio. Besides, TNSM, Swat observed the emergence of Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP), too in 2005. Maulana Fazlullah was appointed leader of TTP Swat branch in 2007. He also claimed that TNSM was component of the TTP. People of the region supported him, for the time being, socially, morally and financially due to his articulate speeches, high hopes for future and then due to Lal mosque operation in Islamabad. (WATTS, 2014, 132). The operation was presented as a complete proof, to the people of Malakand division, against Pakistan government as anti-Islam. With that, Fazlullah announced Jihad against Pakistani military and attacks were materialized against Pakistani security forces and government servants. He said:

I just told my followers to be prepared for jihad. Whatever has started in Swat is not related to my announcement, but it is related to the government operation in Lal Masjid and Jamia Hafsa. [...] It is the responsibility of every Pakistani to rise up in arms against those who are bombing their own people (Interview Dawn, 2010).

Pakistani Taliban, specifically in Swat, gradually started adopting fierce attitude and proved to be more ruthless than Afghan Taliban. They either burnt or closed large number of girls schools. Opponents as well as culprits were publically beheaded and videos were circulated among masses to spread horror. (HUSSAIN, 2010, 98) Local Khans and the institution of Jirga was also not safe. (Illahi, 2015, 132). The killing of few Khans who emphasized on holding Jirga further hampered the process of dealing the issues on local level. TTP generated self-created squads to have check on citizens' behavior; music, CD and other such shops were forcefully closed. Bakht Zeba, a former district council member of Swat was dragged on roads and then killed. Her dead body was hung for many hours. Her crime was only that she criticized Taliban on stopping girls to attend schools. (HUSSAIN, 2010, 101) Names of the so called accused were repeated via radio broadcast every night before execution. Writ of the State was totally collapsed; many government officials and police officials had left their jobs to save their lives and dignity. (Interview of local residents)

The problem, which had been originated in late 1980s, was continuously ignored by the state and its institutions. No concrete measures had been introduced to check the rising tide of radicalism. In place of reducing fanaticism, the state and its institutions either ignored the activities of the radical elements or supported it while surrendering in front of the demands of the radical element. Even banning of the TNSM in 2002 was not a serious step altogether. Due to such policy of the state, TTP was able enough to establish a state within a state in Swat region with their brand of Sharia and regulations.

2. THE STATE AND ITS INSTITUTIONS IN THE FIGHT AGAINST RELIGIOUS EXTREMISM, THE FINAL ROUND

This part of the paper explores the role of the state and its institutions in the fight against religious extremism in Swat. The institutions which have been discussed in this part are parliament, military, media and Civil Society Organizations. All these institutions had played their parts and are still active to keep the society of Swat plural and tolerant, which is its original colour.

The situation, explained in the first part, led the State to commence military operation; Operation Rah-e-Huq (the Path of Truth) in Swat in November 2007. Initially 3000 troops were sent, which later on, added with 5000 more. (RIZWAN, 2016) The militants quit Swat and left all government installation from November to December 2007. (AFRIDI, 2014, p.2003). However, guerilla warfare was continued by Fazlullah's forces from outside of the Malakand division and their support group within the territory also remained active. The first episode of the Operation Rah-e-Huq resulted in displacement of millions of inhabitants to other areas. The Operation observed temporary halt as Peace Agreement was signed between the extremist militants and the State in April/May 2008. It was signed with the help of Provincial government of Mutihida Majlis-i- Amal (SYNNOT, p. 90-91). The signatories of Swat Agreement were Maulana Fazlullah of TNSM on one side and KPK Provincial ministers Mian Iftikhar Hussain, Hidayatullah Khan and Central Information Secretary of ANP, and Muhammad Zahid Khan in Swat. The Peace Agreement proved to be a failed policy of the State as it gave enough time to the retreated extremists' to regain power (TALBOT, p.192) and to return back with more force. TTP, within weeks, came back even with more force and strong reaction than the previous one. They materialized a lot of suicide attacks on Pakistani security forces including police, military and even on common citizens. Important officials and government personnel were also targeted not only in Malakand Division and KPK but also throughout Pakistan.

Second phase of Operation Rah-e-Huq was started, finally, in July 2008 which continued until the start of the new year. (NASEER, 2011, p.3). The radicals, in response started destroying schools and killing security

personnel with more vigor. The Operation was followed, unfortunately, by a peace deal without reaching at final success. It was signed on 16th February 2009 between Provincial government of Awami National Party (ANP) and PPP on one side and TNSM on the other side. (NAPD, 2009, p.302). Sufi Muhammad was instrumental in signing that Deal. He was released from jail by the provincial government for the said purpose as Fazlullah was his son in law. It was signed under pressure from public and media. Various sections of the society considered, at that time, that the deal was the only way out to lessen the difficulties of Internally Displaced Persons (IDPs). It was named as Malakand Accord or Shariah Nizam-i-Adl Agreement, which institutionalized Sharia Law in Malakand. The Accord meant that TNSM/TTP sovereignty was accepted in the region, which proved government's weakness and militants' strength. The State could not unarm the militants under the agreement (MALIK, 2014, p. 9) and could not provide security to the followers of the other sects than Wahabi.

Parliament of Pakistan was brought on the same page with the provincial government on the issue of starting military operation and then on signing peace deal with the militants. The Agreement was discussed and approved by the National Assembly. The special Cabinet meeting was called in which CMs of all four provinces and PM of Azad Kashmir gave their consent on the policy. (NAPD, April 2009, 251). The Supreme Legislative body of the State, the National Assembly, approved Shariah Nizam-i-Adl Regulations on 13th April 2009. Although NA had no right to introduce law in FATA or PATA; only President under Article 247 of the 1973 Constitution (Constitution 1973) had that right, yet politically elected government wanted to bring all parts of Pakistan on the same page through their representatives. Later, members of the National Assembly criticized TTP for not accepting religious freedom of other sects. Sahibzada Haji Mohammad Fazal Kareem, MNA of Jamiat-i-Ulma-i-Pakistan (JUP) demanded that all other sects should be permitted safety and freedom to profess their belief in the region and that Sufi Mohammad's beliefs should not be imposed on followers of other sects by force. (NAPD, 2009, p.287). Common citizens, who were not ready to accept TNSM's version of belief system were insecure and their lives were at stake.

The militants were bound to be peaceful under the Deal. They pledged that they would not attack on government officials, buildings, people, schools etc.

and would not open training camps and check posts. Later circumstances proved that the Peace Deal was a technique, used by militants to buy time to regain power. The elected institutions of the state and the military could not understand that. Further, the government signed the agreement from a weak position. (ALI, 2013 p. 11). The militants regained power until April 2009 and reoccupied various buildings and started establishing their rule in different parts of Malakand region including Mingora and Swat and started moving towards Shangla and Bunner. They also instituted their check-points along the roads. (KHAN, 2009). Neither security forces nor NGO offices were safe in the whole occupied territory. Tourist resorts, cable and mobile networks were also wrecked to a great degree. The activists got help from foreign fighters, affiliated with TTP other than of Malakand chapter. (RASOOL, p. 9). Swat was the most hardly-hit area in that situation.

The whole drastic situation ended up with the massive support for military action, not only from the masses of the region that time but also by the elected institutions, media, civil society and of course military. Fazlullah announced that he was not bound by any Deal, signed by his father in law and adopted expansionist approach. (NELSON, 2020, p.119). It was after that Deal that the extremists in Swat emerged as the most brutal in their behavior. In addition to all that, Sufi Muhammad challenged Pakistani Constitution, declared that all elected Prime Ministers and members of the Parliament were infidels and that democracy was an infidel system. (NAPD, 2009, p. 38). His that sermon, in the mosque, was telecasted on television channels throughout the country. Pakistani government and the military realized the seriousness of the problem only then. Ashfaq Kiani, the then Military Chief announced that no one could be permitted 'to impose their way of life on the civil society of Pakistan.' (DAWN, 2009). The parliamentarians also started reviewing the government's policy of the Peace Deal. They discussed that the purpose of Malakand Accord was restoration of peace, which unfortunately, had not been achieved. Further, Sufi Mohammad's fatawas were criticized a lot. It was emphasized by the MNAs that Pakistan is a Muslim State with Islam as State religion and most of the members are Muslims and that no Sufi had right to declare members of the parliament as non-Muslims. On the basis of Sufi Mohammad's intolerant and anti-Islam and anti-State policies, the government should review Peace Deal. (NAPD, 2009, p. 951-59). Media

also changed its stance and started demanding for another military operation.

That time, the State decided in favour of an all-out Operation with much larger and high-quality force. Ruling political parties, opposition and masses were like-minded that time. With the support of Opposition Parties, led by Nawaz Sharif, Prime Minister, Yusuf Reza Gillani announced on Television in his address to the nation that the government had authorized the military to start 'decisive action' (DAWN, 2009) against insurgents in Malakand Division. He said while addressing in the National Assembly that the Constitution of the State, Courts, Parliament, writ of the provincial as well as federal government were challenged by the extremists in Malakand, 'the very existence of the state was at stake, we were left with no option,' (NAPD, May 2009, p. 11) other than military action. It was named as operation Rah-e-Rast as military chief announced, 'we are conducting this operation to bring misguided people on the right path.' (BBC, 2009). It was started with 30,000 troops in May 2009, backed by air force jets and helicopter gunship. Especially trained commandoes of guerrilla force were also dropped on mountains. It proved to be the bloodiest battle called as battle for survival of Pakistan. It was immensely successful and militants were swept within few weeks. The military regained control of Mingora till the end of May: destroyed bunkers and captured ammunition in heavy quantity. (DAWN, 2009). It was started in the first week of May and reached to its wrapping up stage in the first week of July 2009. (RANA, 2010, p.238). The said operation was expanded to tribal areas of Pakistan and even to South Punjab, later. Around 1700 militants had been killed including various prominent leaders only during the month of May.

Military Operation left around three to four million people as displaced. (SYNNOTT, 94). IDPs took refuge in the camps of Charsada, Nowshera and Mardan. It, since World War II, was one of the largest evacuation of people. (AFRIDI and GUL, 2018, p. 146). The Federal government spared and transferred one billion rupees for IDPs. The provincial government of KPK was responsible for taking care of IDPs yet Federal government formed a Special Support Group (SSP) of Consisting of senior representatives of the Ministries of Interior, Health, Information, Broadcasting, Foreign Affairs, Finance and Cabinet. It was headed by Gen. Nadeem Ahmed as he had vast experience in

Relief and rehabilitation operations. (NAPD, 2009, P. 13-14). It was made responsible for many arrangements related to IDPs including registration, camp management, medical facilities, and procurement and relief activities.

The cost of Military Operation was high in another way, too i.e loss of infrastructure and human life. Around one million houses were either fully or partially damaged, approximately five hundred schools were destroyed, 663 kilometer roads and 43 bridges were fully or partially damaged in only Swat valley. (ANWAR And AHMAD, 2017, p. 417). Health and educational facilities were badly hampered besides large destruction of transportation network and hotel industry. Main grid station was blasted by the militants, which resulted in two months total shut-down in Swat. (Report; UNDP). The state sources mention that most of the infrastructure was destroyed by the militants on way to their retreat. Water supply and sanitation facilities were also damaged a lot. Tourism industry observed major decline, which increased financial difficulties for the local inhabitants after their return to their homes.

Civil Society Organizations came to the forefront in post-conflict scenario to deal with various issues i.e. resettlement of IDPs, rehabilitation of radicals, reopening of educational and health infrastructure etc. Four types of measures to overcome extremism had been introduced in the area on long term basis. The four aspects included militant de-radicalization and rehabilitation program and infrastructural development as well as resettlement of IDPs. De radicalization and emancipation program was initiated in Swat. Around 2500 militants, who had been arrested during operation Rah-e-Rast were psychologically treated in two prominent rehabilitation centers; Sabaoon and Rastoon. Four-tier Program was initiated there including education, vocational training, counseling and therapy. The earlier one was reserved for trained teenage suicide-bombers, whereas the former one was fixed for rehabilitation and treatment of militants of the age group between 19 and 25. The third center, Mashal, was opened to train families of the militants under training, so families might take good care of their children with proficiency. (ZAHID, 2019, p. 13) The program was developed by military but materialized by Hum Pakistan foundation (HPE) under supervision of Fariha Paracha. Later vocational centers were also opened, so to teach the ex-militants to earn their livelihood respectfully. (DAWN, 2012). The role of female-led CSOs had been remained commendable

as they especially PAIMAN had introduced a lot of training programs for mothers and teachers. The programs initiated for mothers trained uneducated mothers to detect signs of inclination towards radicalism among their sons, equipped them with the true knowledge of Islam related to jihad and other relevant issues. Such identified kids could be brought to the training camps, established by CSOs, where they were rehabilitated. Teachers were also trained to save their students from extremist ideas and behavior.

By July 2010, peace generally had been restored in Swat and most of the people had returned back to their homes. (FAIR, 2011, p. 104). In the long run, government of Pakistan rebuilt the police force, almost doubling its size in Swat and KP in order to transfer security gains to local control. Pay-scale, equipment, training, and recruitment methods etc. of local levies and peace jirga militias were improved. In addition to it, the democratically elected provincial government launched to implement long-awaited judicial reforms to increase the swiftness and fairness of the justice system, which had been the major cause of foundation of TNSM. The number of judges were increased, new circuit and mobile courts were established for easier access, duration limits on cases was imposed and some alternative appellate courts were also established on the principles of Sharia and dispute-settlement mechanisms like reconciliation committees were also formed. All such efforts resulted in reducing the backlog of cases by about 87 percent. (EXPRESS TRIBUNE 2011). Army's continuous presence on check-posts and strategic places had made peace in Malakand division a permanent phenomenon. Currently, motorway to Swat has been made operational and highly peaceful circumstances are prevailing there. Tourism industry has once again been observing period of boom.

The most important role had been played by the parliament in initiating the decision that the military must be involved to start operation against radicals. On second stage, military took the lead and initiated multiple military operations. First two operations ended in peace deals with the involvement of the civilian provincial or national governments, but the last operation ended in complete success as no deal was accepted at that time. Role of media remained mixed one. Initially, media was criticizing military operations but later it had also realized the necessity of the operation.

However, civil society institutions with or without military's support had worked commendably in post military operation phase. It was due to CSOs that hundreds of militants were deracialized and rehabilitated. They were transformed into useful citizens.

FINAL REMARKS

The study has reached to the conclusion that no effort of the State can bore fruit until all its institutions are not brought in the line, drawn by the government. Neither military alone nor media or civil society can get success against extremism single-handedly. In case of Swat, the military had started operation against the radicals but media, Civil Society and general public had not been taken into confidence, so media and public started campaign for signing of peace deals without reaching to the true results of military operation. However, it was after regaining power by the militants and violation of the agreement by the militants that all institutions of the state started raising voices for an all-out operation. Media started campaign on large-scale for the operation and CSO were also raising voices against violation of human rights in TTP control region of Swat. It was in that scenario that parliament discussed the situation of Swat in detail and then cabinet and Prime Minister issued statements for the start of military operation. Military had completed the operation with full force with complete backing of the elected and non-elected institutions. Meanwhile all state institutions handled with the crisis of IDPs successfully with the help of CSOs. However, it was post conflict period when true support and worth of the CSOs had been observed. They introduced long-term programs to secure youth from radicalism. It is worthy to be mentioned that post-conflict issues had also been handled jointly by all state institutions and effective governance system had been restored there, which is still prevailing there.

REFERENCES

ABBAS, Hassan. **Pakistan's Drift into Extremism: Allah, the Army and America's War on Terror** NewYork: Routledge, 2015.

AFRIDI, Manzoor Khan; YOUSIFI, Musab and KHAN, Musa. Military Operation as a Response to Terrorism: A Case Study of Malakand Division, Pakistan. **Mediterranean Journal of Social Sciences**, V. 5, N. 20, P.2001-2007, September 2014.

AFRIDI, Shahid Ahmad and GUL, Saima. Pakistan Counterinsurgency in Swat: A Critical Review of Literature. **Central Asia Journal**, n. 2, P. 142-151, Summer 2018.

ALI, Arshad; Peace Talks with the Pakistani Taliban: Challenges and Prospects. **Counter Terrorist Trends and Analysis**, v. 5, n. 4, p. 4-18, April 2013.

ALI, Lubna Abid and KHAN, Naveed Iqbal; The Rise of Tehreek e Nifaz e Shariat e Mohammadi in Malakand Division, NWFP: A Case Study of the Process of 'State Inversion. **Pakistan Vision**, v. 11, n. 1, 86-102, 2010.

ANWAR, Zahid and AHMAD, Waqar. Augmenting the Conflict in Swat: Loopholes in **Legal Governance Journal of Political Studies**, v. 24, n. 2, P. 411-419, 2017.

BBC News Online, 15 June 2009.

Dawn 21 January 2012.

Dawn 25 April 2009.

Dawn, 21 May 2009.

Dawn, 8 May 2009.

FAIR, Christine. Pakistan in 2010: Flooding, Governmental Inefficiency and Continued Insurgency. **Asian Survey** v. 51, n. 1, P. 100-113, Jan/Feb 2011.

HUSSAIN, Zahid. **The Scorpion's Tail: The Relentless Rise of Islamic Militants in Pakistan-And How It Threatens America.** New York: Free Press, 2010.

ILLAHI, Noor. Militancy Conflicts and Displacement in Swat Valley of Pakistan: Analysis of Transformation of Social and Cultural Network, **International Journal of Humanities and Social Science** v. 5, n. 3, p.132-39, March 2015.

Interview conducted by Dawn newspaper's Syed Irfan Ashraf cited in Qandeel Siddique, *Tehrik-e-Taliban Pakistan: an Attempt to Deconstruct the Umbrella Organization and the Reasons for its Growth in Pakistan's North-West* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2010), 40. https://www.files.ethz.ch/isn/125545/RP2010-12-Tehrik-eTaliban_web.pdf

Interview with two professors, one office-bearer of JI and one CSP Officer, serving in Swat. Their names have been kept anonymous on their request. 16 August 2020.

KHALIQ, Fazal. **Speedy Justice: Mobile Courts for Swat Announced.** Express Tribune, November 26,

KHAN, Zahid Ali. **Military Operations in FATA and PATA: Implications for Pakistan.** 24 April 2009, DAWN, 2009.

MALIK, Salma. Pakistan and TTP: Dialogue or Military Action? In. KHANYARI, Ayesha. **Talks with the Taliban: Endgame for the Military, Political Parties and the TTP in Pakistan.** Islamabad: Institute of Peace and Conflict Studies, 2014.

MARWAT, Fazal ur-Rahim. *The Jehadi Curriculum: A Prelude to Talibanisation in Pakistan: A Case Study of Afghan Refugees.* In CHEEMA Et.all. **Pakistan and Changing Scenario: Regional and Global** edited. Islamabad; Policy research institute 2008.

NATIONAL ASSEMBLY OF PAKISTAN DEBATES (NAPD), 12th Session, Vol. No. XII, No. 3, 13 April 2009, 251. PM Yusuf Reza Gillani informed the House about the said meeting,

NAPD, **12th Session**, Vol. No. XII, 20th April 2009.

NAPD, **12th Session**, Vol. No. XII, No. 3, 13 April 2009.

NAPD, **13th Session**, Vol. No. XIII, 11 May 2009.

NAPD, **13th Session**, Vol. No. XIII, 11 May 2009.

NAPD, **13th Session**, Vol. No. XIII, 11 May 2009.

NASEER, Sajjad. **The Politics of IDPs**: Fallout of Politics of Domestic and Foreign Actor. In BUTT, Osama and ELAHI, N. (ed). *Pakistan's Quagmire*.

NELSON, Mathew J. Pakistan in 2009: Tackling the Taliban. **Asian Survey**, v. 5, n. 1, 117-124, Jan/Feb 2010.

ORAKZAI, Saira bano; Conflict in the Swat Valley of Pakistan, **Journal of Peacebuilding & Development**. v. 6, n. 1, 37-45, June 2011.

PAKISTAN, **The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (1973)**, Article 247, Pakistan Legal Documents (PLD), Vol. XXV, Central Statutes, 1973.

RANA, Muhammad Amir; SIAL, Safdar and BASIT, Abdul. Dynamics of Taliban Insurgency in FATA. **Islamabad: Pakistan Institute of Peace Studies**, 2010.

RASOOL, **How Bad Governance Led to Conflict**, 9.

REPORT, Effects of Militancy and Impact Trends of Rehabilitation in **Malakand Division**, Prepared and Issued by UNDP and SDPI, 7-9 <https://www.sdpi.org/publications/files/Militancy%20Report.pdf>

RIZWAN, Tariq. **An Overview of Swat Operation**. National Herald Tribune, 13 May, 2016.

ROME, Sultan-i. **Swat State (1915-1969)** From Genesis to Merger. Karachi: OUP, 2008.

SYNNOTT, Hillary. **Transforming Pakistan: Ways Out of Instability**. New York: Routledge, 2009.

TALBOT, Ian. **Pakistan: A New History, Revised and Updated**. London: Hurst and Company, 2015.

The National Assembly of Pakistan Debates (NAPD), 12th Session, Vol. No. XII, No. 3, 13 April 2009, 302.

ULLAH, Haroon K. **Vying for Allah's Vote: Understanding Islamic Parties, Political Violence**. Georgetown: The University Press, 2013.

VALENTINE, Simon R. We **are the Soldiers of Islam**: Tehreek –e- Taliban Pakistan and the Ideology of Terror. In *Pakistan's Quagmire*.

WATTA, Stephen et.al, **Countering Others' Insurgencies: Understanding U.S. Small-Footprint Interventions in Local Context**. Santa Monica: Rand Corporation, 2014.

ZAHID, Farhan. **Pakistan CVE program: An Overview of Achievements and Challenges**. *Counter Terrorist Trends* v. 9, n. 6, p. 11-19, June 2017.

ZAHID, Farhan; **Pakistan CVE program: An Overview of Achievements and Challenges**. *Counter Terrorist Trends* v. 9, n. 6, 01-15, June 2017.

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM RISCO: A ASCENSÃO DO DISCURSO AUTORITÁRIO NO BRASIL

Mariana López Matias¹

Marina Andrade Cartaxo²

Roberto Sergio Lopes Miranda Filho³

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é evidenciar a existência de um governo em formação com sinais de comportamento autoritário no Brasil e apontar os indícios que corroboraram para a sua ascensão, bem como pesquisar o papel do Poder Judiciário, pós Constituição Federal de 1988, como garantidor e defensor do Estado Democrático de Direito. Pesquisa acadêmica explicativa de caráter bibliográfico e documental, uma vez que a revisão da bibliografia dá apoio à análise, à construção de hipóteses e à formulação do problema de pesquisa, valendo-se de autores de reconhecimento. Por fim verificou-se que existe perigo real nesse tipo de discurso ideológico que ameaça direitos fundamentais e traz a desestabilização da democracia, necessitando, portanto, ser alertada. Constatar os fatores que levaram à consolidação desse tipo de linguagem ajuda a combatê-los, sendo este confronto a principal via de ação do Poder Judiciário na figura do Supremo Tribunal Federal – STF, guardião da Constituição e dos direitos fundamentais advindos dela.

Palavras-chave: Autoritarismo no Brasil; Discurso de Ódio; Estado Democrático de Direito; Fake-news e as Mídias Digitais.

1 Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UNIFOR. E-mail: marilopez.matias@gmail.com Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4465588342762837>.

2 Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UNIFOR. E-mail: mcartaxo@gmail.com Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3625396119715428>.

3 Graduando, monitor e pesquisador do Curso de Direito da UNIFOR. E-mail: roberto.slmf10@gmail.com Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8355335703652519>.

ABSTRACT

The objective of this work is to evidence the existence of a government in formation with signs of authoritarian behavior in Brazil and to point out the clues that corroborated its rise, as well as to research the role of the Judiciary Power, after the Federal Constitution of 1988, as guarantor and defender of the Democratic Rule of Law. Explanatory academic research of bibliographic and documentary nature, since the review of the bibliography supports the analysis, the construction of hypotheses and the formulation of the research problem, drawing on recognized authors. Finally, it was found that there is a real danger in this type of ideological discourse that threatens fundamental rights and brings the destabilization of democracy, thus needing to be warned. Finding out the factors that led to the consolidation of this type of language helps to combat them, with this confrontation being the main avenue of action of the Judiciary in the figure of the Federal Supreme Court – STF, guardian of the Constitution and the fundamental rights arising from it.

Keywords: Authoritarianism in Brazil; Hate Speech; Democratic state; Fake-news and Digital Media.

INTRODUÇÃO

A década de 10 do século XXI evidenciou o ressurgimento de governos com perfis ideológicos de direita e extrema direita no mundo, e o Brasil não ficou imune a esse fenômeno. Nas eleições presidenciais de 2018, no Brasil, Jair Bolsonaro foi eleito com o discurso de construção da nova ordem e combate à corrupção da esquerda brasileira, discurso este que foi o motor que impulsionou o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. O movimento anticorrupção levou boa parte da população a desejar um “novo Brasil”, e esse novo país estava no discurso do candidato Bolsonaro que fazia ataques às instituições, ao sistema político, à imprensa, aos partidos, principalmente os de esquerda, tudo pautado pelo discurso de ódio e violência por meio das redes sociais junto a seus apoiadores. Como um messias, um salvador da pátria, ele tinha por obrigação escutar a voz da rua, a essência e existência dos desejos dos indivíduos. Um projeto de governo centrado nos ideais de crescimento econômico para o Brasil, com a pauta conservadora para a sociedade com o slogan “Deus, Pátria e Família”, e uso

dos símbolos nacionais, sobretudo com o uso marqueteiro da bandeira do Brasil, exacerbando a interpretação do patriotismo, bem como reinventado o ser patriótico.

Alguns questionamentos deram norte para o desenvolvimento das ideias aqui desenvolvidas e com os objetivos delimitados da pesquisa: coalizar o discurso do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, com a tabela de indicadores de comportamento autoritário para identificar se há no Brasil um autoritarismo em curso. O referencial teórico para a construção da tabela foi fundamentado a partir da obra *Como as Democracias Morrem*, Levitsky e Ziblatt, 2018. Um outro objetivo proposto na pesquisa é analisar os limites constitucionais que podem ser aplicados como forma de combate aos possíveis ideais autoritários e para garantia do Estado Democrático de Direito.

Foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica e documental, por legislações que tratam do tema e entendimentos sumulados pelo Supremo Tribunal Federal – STF. Trata-se de uma pesquisa teórica responsável por elastecer o que já se tem sobre o assunto, cabendo, portanto, ao debate acadêmico trazer novas questões a eles pertinentes. Pretende-se que esse trabalho seja instigador e que os ranços do autoritarismo e conservadorismo da sociedade brasileira sejam estudados e combatidos para que sejam garantidos todos os princípios fundantes da República e do Estado Democrático de Direito.

1. O AUTORITARISMO BRASILEIRO: TRAÇOS DE UM GOVERNO ANTIDEMOCRÁTICO E SEUS FATORES PROPULSORES

Em 2018, pela primeira vez no Brasil, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a direita tem uma candidatura explícita de seus ideais. Historicamente candidatos abertamente contrários aos ideais de esquerda que se valeram de discursos de perseguição, como Jânio Quadros e Fernando Collor, nunca aderiram um ideário tipicamente de direita quanto o Presidente da República Jair Bolsonaro. Desdenhando da política tradicional, sem tempo de televisão, com um partido mal estruturado, concedendo poucas entrevistas para a imprensa, recusando-se a participar de debates e usando

as redes sociais para se comunicar com seus apoiadores, conseguiu ganhar a Presidência da República (ABRANCHES, 2019).

O fenômeno do crescimento de ideais antidemocráticos, vistos com ascensão da extrema-direita não é fator tão somente visto no Brasil, este é uma extensão de movimentos organizados na Europa, com destaque aos ultranacionalistas Ukip no Reino Unido e AfD na Alemanha e a ala da ultradireita do Partido Republicano ligada ao ex-presidente dos Estados Unidos Donald Trump (ABRANCHES, 2019).

Solano (2019) também especifica que os ideais crescentes podem ser avistados nos Estados Unidos com Donald Trump, na Itália com Matteo Salvini ou na Hungria com Viktor Orbán, todos de partidos e candidatos expoentes da extrema direita. Seguem o mesmo padrão: ganharam as eleições capturando o sentimento de frustração e desesperança com discursos de renovação e enfraquecimento institucional dos partidos políticos tradicionais, que acabam ocupando-se da burocracia do poder e da governabilidade, causando enorme desgaste de sua imagem e são culpados pelo cidadão comum de todas as crises econômicas e financeiras causadas. Apoderando-se de todo esse mal-estar os grupos de extrema direita se fortalecem explorando uma retórica antissistema. Confirmando tal afirmativa ressalta:

No Brasil, Bolsonaro segue essa trajetória. Consegue capturar a insatisfação causada pelas crises econômica e política nacionais, aqui exacerbadas pelos escândalos de corrupção e transformar a insatisfação em potencial eleitoral. Segundo a lógica de Bolsonaro, a culpa da situação atual em que se encontra o Brasil é do sistema político no seu conjunto (SOLANO, 2019, p.308).

Ato contínuo de raciocínio, se o Presidente utiliza-se da grande massa para aproximar-se de seus ideais conservadores, logo, ele cria a imagem de um populista autoritário, onde procura driblar as instituições, alterar o status quo quem que a sociedade se encontra sem precisar de lei ou qualquer ato formal para tal, desestabilizando políticas públicas e incitando o pânico coletivo em seus seguidores quando de maneira direta insufla a ideia que a segurança física, patrimonial, orientação sexual ou status social estão ameaçados (MENDES, 2019).

Para ajudar a identificar um político autoritário Levitsky e Ziblatt (2018), desenvolveram um conjunto de quatro sinais de alerta para ajudar a reconhecê-los, uma vez que para mantê-los fora do jogo político é necessário primeiro identificá-los: rejeitam por palavras e ações o jogo democrático, contraditam a legitimidade de opositores, encorajam e toleram atos de violência, dão indícios de restrições de restringir direitos civis e liberdade da mídia, entretanto nem todos utilizam as vias antidemocráticas para chegar ao poder, alguns aderem às normas democráticas para sua ascensão e após fazer uso as abandona, cumprindo, portanto, a ideia derradeira de implementar normas autoritárias. Reforçando esses sinais, indicam ainda, os autores que:

Um político que se enquadre mesmo em apenas um desses critérios é motivo de preocupação. Que tipo de candidato tende a dar positivo em teste de autoritarismo? Com grande frequência, os outsiders populistas. Populistas são políticos antiestablishment figuras que, afirmando ouvir a ‘voz do povo’, entram em guerra contra o que descrevem como uma elite corrupta e conspiradora. Populistas tendem a negar a legitimidade dos partidos estabelecidos, atacando-os como antidemocráticos e mesmo antipatrióticos [...] (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p.32).

Quadro 1- Os quatro principais indicadores de comportamento autoritário

<p>1. Rejeição das regras democráticas do jogo (o compromisso débil com elas).</p>	<p>Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la? Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar as eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos? Buscam lançar mão (ou endossar uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo?</p>
--	--

	Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito?
2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos.	<p>Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente?</p> <p>Afirmam que seus rivais são uma ameaça à segurança nacional ou ao modo de vida predominante?</p> <p>Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei desqualificaria sua participação plena na política?</p> <p>Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com um governo estrangeiro- com frequência um governo inimigo?</p>
3. Tolerância ou encorajamento à violência.	<p>Tem quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita?</p> <p>Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes?</p> <p>Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica?</p> <p>Elogiaram outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo?</p>
4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.	Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas?

	Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia? Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo?
--	---

Fonte: Levitsky e Ziblatt (2018).

Neste sentido, é possível listar cientificamente alguns aspectos que encaixam o Presidente da República nos quatro sinais de alerta, assim como os fatores propulsores do seu discurso e mensurar os impactos ao Estado Democrático de Direito, assim como na Democracia. Compreender a narrativa de Bolsonaro urge e faz-se necessária, pois está situado em uma estrutura de poder. Dessarte, é preciso salientar a necessidade da luta coletiva, anticapitalista e construir nos tempos de crise do capital narrativas de combate alicerçadas em outras narrativas, ou seja, pedagogias da resistência, afirmação e libertação. Em suma, a retórica autoritária do Presidente da República tende a criar atores hegemônicos, aproximando-se de um mundo mais perverso e desumano (TORRES; JUNIOR; BRAZIL, 2021).

Observando que é possível identificar um político populista com raízes autoritárias, o quadro do capítulo anterior servirá de base para coalizar os discursos, comportamentos e atitudes de Jair Bolsonaro que corroboram para ideia de que há um governo autoritário corrompendo a democracia brasileira, pois segundo Abranches (2019), o discurso de Jair Bolsonaro e seus aliados, mesmo findada as eleições, contém ameaças à institucionalidade democrática. Para isto, o quadro será fragmentado e adaptado para melhor explanação, seguido da fundamentação teórica existente para cada situação específica ali posta.

Quadro 2 – Rejeição das regras democráticas.

1. Rejeição das regras democráticas do jogo (o compromisso débil com elas).	Buscam lançar mão (ou endossar uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo?	G1: “Eduardo Bolsonaro vê ‘momento de ruptura’ e cogita adoção de medida energética pelo presidente.”
---	---	---

Fonte: Levitsky e Ziblatt, (2018), Adaptado.

Filho do Presidente da República e, também político, Eduardo Bolsonaro, insinua de maneira obscura que seu pai poderá utilizar de meios não constitucionais e enérgicos para garantir a ordem que, segundo ele, havia sido atingido por uma ruptura democrática, já que seus aliados estavam sob investigação judiciária. Conforme Levitsky e Ziblatt (2018), líderes autoritários são uma ameaça para as democracias já consolidadas, uma vez que a retórica apresentada por estes demagogos é polarizada, hostis e colocam em dúvida a credibilidade das instituições democráticas responsáveis por defender o sistema político.

Quadro 3 – Negação da legitimidade dos oponentes políticos.

2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos	Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente?	Bolsonaro, Jair (@jairbolsonaro). "Apoio voluntário é algo que o PT desconhece e não aceita. Sempre fizeram política comprando consciências. Um dos ex-filiados de seu partido de apoio, o PSOL, tentou nos assassinar. Somos a ameaça aos maiores corruptos da história do Brasil. Juntos resgataremos nosso país!". 18 out. 2018, 13:41. Tweet.
--	---	---

Fonte: Levitsky e Ziblatt, (2018), Adaptado.

Com o intuito de relacionar a imagem de seus opositores, a qualquer custo, como subversivos ou alheios à lei, o Presidente, em seu Twitter, faz alusão ao atentado realizado por Adélio Bispo contra a sua vida no dia 06 de setembro de 2018, em Juiz de Fora -MG, durante compromisso de campanha. Para Abranches (2019), quem encarnou a forma mais completa e violenta dos opostos antagônicos foi Bolsonaro e seus seguidores, ao propagar a ideia antipetista do “nós” contra “eles”. Ao posicionar dessa forma, resvala a esquerda e suas ideologias a um papel de inimigo oculto, atribuindo ao medo imaginário somando o marxismo, comunismo e socialismo a uma ameaça invisível constante e principalmente de desqualificar e perseguir seu principal oponente político. Dentro desta ótica, Levitsky e Ziblatt (2018, p.33) trazem em seu quadro de indicadores de comportamento autoritário exatamente o mesmo sistema de negação da legitimidade dos oponentes políticos, onde, sem fundamentação, descrevem seus rivais como criminosos e os desqualificam politicamente.

Quadro 4 – Tolerância ou encorajamento à violência.

3. Tolerância ou encorajamento à violência.	Patrocinarão ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes?	G1: “Bolsonaro volta a apoiar ato antidemocrático contra o STF e o Congresso, em Brasília.”
---	--	---

Fonte: Levitsky e Ziblatt, (2018), Adaptado.

A notícia vinculada no site G1, traz no seu texto a participação do Presidente Jair Bolsonaro em atos considerados antidemocráticos, uma vez que com palavras de ordem os manifestantes pediam o fechamento do Supremo Tribunal Federal, este que despontou como opositor, e do Congresso Nacional. Consoante Abranches (2019) a militância que o apoia é radicalmente ofensiva, desqualifica e promove assédio moral em todos os seus críticos, em Bolsonaro é visível a mentalidade autoritária e certos impulsos antidemocráticos. Com essa retórica de colocar em questionamento a credibilidade de decisões do STF, Bolsonaro tenta enfraquecer a imagem da

instituição, o que Jason Stanley (2018) afirma ser uma estratégia antidemocrática de propagandas fascistas, pois o ataque infundado ao judiciário com críticas a sua imparcialidade, tem como objetivo enfraquecê-lo (TORRES; JUNIOR; BRASIL, 2021).

Quadro 5 – Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.

4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.	Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia?	G1: “Bolsonaro e os filhos fizeram 469 ataques a jornalistas e veículos de imprensa em 2020, diz ONG.”
---	---	--

Fonte: Levitsky e Ziblatt, (2018), Adaptado.

Com dados veiculados no Portal de Notícias G1, segundo levantamento foi pela organização não-governamental (ONG) Repórteres Sem Fronteiras, o presidente da república atacou diretamente o trabalho dos veículos de imprensa 103 vezes, seus filhos Eduardo Bolsonaro, Carlos Bolsonaro e Flávio Bolsonaro acumulam 208, 89 e 69 ataques, respectivamente. Para além disso, em 2019, conforme levantamento da FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas), o Presidente Jair Bolsonaro foi responsável por 58% dos ataques a jornalistas, ainda de acordo com o levantamento, os ataques aos jornalistas e veículos de comunicação aumentaram 54% comparado a 2018. Tais situações acendem o alerta para a liberdade de imprensa que está sendo minada, para Levitsky e Ziblatt (2018) a imprensa independente é um pilar das instituições democráticas, nenhuma democracia pode viver sem ela.

No âmbito de discussão se há, de fato, indicadores de comportamento e ideias autoritárias em voga no Brasil, pós eleições de 2018, devem ser observados os comportamentos dos eleitores e seguidores assíduos, assim como, o *modus operandi* dos que cultuam a ideia de um discurso conservador que se traveste do slogan “Deus, Pátria e Família”, que trazem como consequência o autoritarismo. Para Almeida (2019) evangélicos protestantes, sejam eles pastores ou políticos do meio cristão, foram personagens centrais para o núcleo de campanha de Bolsonaro em 2018, valendo-se de citações bíblicas para narrar discursos no pleito, sinalizando uma aliança à

comunidade cristã, principalmente pentecostal, o que não incluiu referências às religiões com matrizes africanas. Ao aproximar-se somente de um público específico da Igreja Pentecostal os estudos de Rosas e Muniz (2014) revelam que o engajamento é altamente expressivo e populoso, sua estrutura de disseminação de informações é trabalhada de modo e padrão empresarial, difundindo seus ideais proselitistas nas cadeias de rádio e televisão o que alcança um público fiel e presente ao que lhes é posto no culto.

Os evangélicos, principalmente os pentecostais, estão mais localizados nas camadas populares da sociedade brasileira, onde a grande maioria ensaja prosperar na vida através de seus bens materiais e com a ajuda de Deus, nesse meio surge a teologia da prosperidade, um incentivo aos fiéis se aproximarem do liberalismo econômico, incentivando o discurso de um Estado mínimo, sem abrir mão das seguridades sociais, mas que principalmente vem com o intuito de realizar alianças conservadoras para atacar oponentes, misturando a religiosidade com interesses partidários (ALMEIDA, 2019).

Outro fator que contribuiu para a disseminação do discurso autoritário do Presidente da República foram as redes sociais digitais que entre 2013 e 2018 tornaram-se amplamente comuns entre os brasileiros, posto que planos populares e bandas largas ajudaram a disseminar plataformas como Facebook e WhatsApp (DUNKER, 2019). Fortalecendo o ideal que a campanha do presidente da República se tornou mais próxima dos eleitores falando tão somente pelas redes sociais Dunker (2019) ventila a tese:

Muitos atribuem a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro ao uso das redes sociais como o WhatsApp, parasitada por postagens anônimas e compradas por grupos privados. Independente da veracidade e da extensão desse fator, não se pode negar que sua campanha obteve sucesso graças ao universo digital. Isso parece se prolongar em um estilo de governança no qual postagens em redes sociais substituem lentamente assessorias de imprensa e demais mediações institucionais (DUNKER, 2019, p.121).

Aproximando-se de um único público, Cesarino (2020) caracteriza esse diálogo restrito às redes sociais como um populismo digital, onde a aproximação e disparo em massa de informações duvidosas corroboram para

a construção de uma política hegemônica. Reconhecendo tal afirmação, corrobora Abranches (2019), que a disseminação de informações duvidosas tem suas origens organizadas, impulsionadas por agências de bots e sockpuppets e que a dado momento ela espalha-se por contágio, sem ter como deter ou cessar. Não há vacina prévia capaz de combater a epidemia de fake-news (ABRANCHES, 2019).

A polarização da política brasileira adquiriu o mesmo formato que tem se observado nos Estados Unidos e na Europa, ao qual estudiosos da psicologia política e sociólogos vem o classificando como polarização afetiva (ABRANCHES, 2019). Esta polarização foi mais um fator para o impulso irrestritos de ideais autoritaristas no Brasil, sendo responsável por propagar ideais de radicalização dos discursos antagônicos, em que um indivíduo se coloca moralmente superior, colocando as instituições à frente de suas convicções pessoais tornando a ideia comprada pelo partido A ou B como político e religioso (HAIDT, 2013 apud ABRANCHES, 2019, p.21).

Observa-se que estes fatores são, por força de interpretação acadêmica, novas e múltiplas formas de poder que acabam, por outra via, ditando as regras democráticas e ideológicas que um governo deve seguir o que acarreta uma nova realidade que está alterando o comportamento das pessoas as quais o detém, colocando em movimento uma reação em cadeia que afeta os aspectos da interação humana, abalando, portanto, os modelos tradicionais da política, dos negócios, das igrejas e das mídias (NAÍM, 2019).

2. OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O DISCURSO DE ÓDIO

A Constituição Federal de 1988 é produto de uma assembleia constituinte criada por uma sociedade civil que acabara de viver 20 anos de um regime ditatorial militar no Brasil. Portanto, é evidente que o tema mais importante desta constituinte seria a defesa do Estado democrático de direito e das liberdades individuais. É o que afirma o presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães:

A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim.

Divergir, sim. Descumprir, jamais. (Palmas.) Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. (Muito bem! Palmas.) Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério. (Muito bem! Palmas.) A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (Muito bem! Palmas prolongadas.) Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina (Palmas.) (BRASIL, 2021).

Não que o Estado brasileiro nunca tenha tido experiências autoritárias. Os quinze anos do regime varguista é um exemplo (ALVES, 2016). Porém, nada na história recente do Brasil se compara aos suscetivos atentados às liberdades individuais como o governo militar.

No direito constitucional, regimes governamentais fora dos padrões democráticos são considerados Estados de exceção. Isto porque, na origem, a constituição e o Estado democrático de direito surgem como uma alternativa a modelos de governo monárquicos absolutistas. A Magna Charta de 1215, o Habeas Corpus Act (1679), a Petition of rights (1628) do direito inglês, as constituições americana e francesa do século XVIII, são documentos legais que pretendem limitar a atuação do Estado absoluto bem como garantir mecanismo de participação popular (soberania popular). As declarações de direitos individuais e a separação dos poderes são mecanismos legais de tentar garantir aos cidadãos de um país uma governança estatal justa e equilibrada.

Obviamente que a defesa da democracia não acaba no final do século XVIII. A necessidade de proteger o modelo constitucional democrático é algo constante. O fato de um país ter uma constituição vigente não é por si só garantia de democracia. No começo do século XX, na Alemanha, as décadas de 1920 e 1930 foram palco para a ascensão de um dos mais tenebrosos modelos de Estados que já existiu: o Estado nazista. Um modelo que foi classificado por Hannah Arendt como sendo totalitarista. O Estado nazista, diferente da maioria dos Estados de exceção, não foi produto de uma quebra no modelo democrático. Muito pelo contrário. Amparado no voto popular, o

partido nazista foi ascendendo aos cargos mais altos do governo alemão por conseguir vencer eleições para o parlamento (BARROSO, 2020).

Porém, o discurso de ódio e a distorção de fatos históricos, o que hoje entende-se por fake news, foi o que “legitimou” a eleição desses membros do partido nazista. E como isto pode acontecer? Não são as constituições criadas para garantir o Estado democrático de direito? Por que a constituição alemã de 1919 não foi por si só capaz de impedir o nazismo alemão? Além do fato da constituição alemã, conhecida como constituição de Weimar, ser considerada por muitos um dos espólios de guerra imposto à Alemanha, no final da Primeira Guerra Mundial, ela não era considerada uma constituição rígida, já que não possuía as famosas cláusulas pétreas. As cláusulas pétreas são o núcleo imutável das constituições democráticas que garantem que os artigos constitucionais sobre forma de governo, separação dos poderes, voto popular e direitos individuais não possam ser excluídos por meio de reformas (emendas) (BARROSO, 2020).

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada com base nos modelos constitucionais europeus do pós-guerra. A constituição alemã de 1949, a constituição portuguesa de 1976 e a constituição espanhola de 1978 são exemplos de sistemas constitucionais criados depois de regimes autoritários, ou ditatoriais, para garantir a democracia e as liberdades individuais dos seres humanos habitantes destes Estados.

A reconstitucionalização da Europa, imediatamente após a Segunda Grande Guerra e ao longo da segunda metade do século XX, redefiniu o lugar da Constituição e a influência do direito constitucional sobre as instituições contemporâneas. A aproximação das ideias de constitucionalismo e de democracia produziu uma nova forma de organização política, que atende por nomes diversos: Estado democrático de direito, Estado constitucional de direito, Estado constitucional democrático... [...]

No caso brasileiro, o renascimento do direito constitucional se deu, igualmente, no ambiente de reconstitucionalização do país, por ocasião da discussão prévia, convocação, elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Sem embargo de vicissitudes de maior ou menor gravidade no seu texto, e da compulsão com que tem sido emendada ao longo dos anos, a Constituição foi capaz de promover, de maneira bem-sucedida, a travessia de um regime autoritário, intolerante e, por vezes, violento para um Estado democrático de direito (BARROSO, 2020, p.238-239).

O que o mundo não contava é que o século XXI voltaria a ver a ascensão de governos, eleitos por meio do voto popular, com pautas autoritárias, e que convencem a população com o seu discurso político pautado em mentiras, na criação de “inimigos” do povo, e na descrença das instituições democráticas como o Poder Judiciário e própria a imprensa livre (LILLA, 2016; JUDIS, 2016). Governos como o de Trump, nos Estados Unidos, Salvini, na Itália, e Bolsonaro, no Brasil, são marcados pelo estilo de propagar o ódio por meio de insultos, ameaças, mensagens de cunho racista e mentiras sobre teorias conspiratórias. Um mecanismo que pretende instaurar o caos social para justificar a manutenção destes políticos no poder. E estas construções narrativas podem tanto criar mentiras do “nada”, como distorcer fatos ou o sentido das palavras, dando a estas um outro significado. Viviane Mosé (2018, p. 64), no seu livro Nietzsche e a grande política da linguagem, alerta para essa possibilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as referências aqui postas, atingem diretamente a democracia, esta que não se resume ao ato das eleições, ela está presente ao cotidiano (SCHWARCZ, 2019). Levitsky e Ziblatt (2018) reafirmam com tal assertiva, uma vez que defendem que o igualitarismo, a civilidade, o sentido de liberdade e propósito compartilhado são as bases da democracia, estando ela sob ataques de figuras autoritárias precisa urgentemente ser restauradas e torná-las inclusivas.

Portanto, o Brasil só conseguirá sair da crise em que está imerso com um grande pacto constitucional, abrangente e democrático, com a participação de todos os setores da sociedade civil com a efetivação de direitos onde ainda existe desigualdade, além do fortalecimento das instituições. Direitos conquistados não são direitos dados, existe uma luta de cada segmento social a quem por lhes são de direito e nenhuma figura autoritária ou truculenta podem o deixar à míngua.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sérgio *et al.* **Democracia em risco?:** 22 ensaios sobre o brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, p. 11-34, 2019.

ALMEIDA, Ronaldo de. Deus acima de todos. In: ABRANCHES, Sergio *et al.* **Democracia em risco?:** 22 ensaios sobre o brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, p. 35-51, 2019.

ALVES, Francisco das Neves. O discurso autoritário no Brasil: uma breve análise do manifesto de instauração do Estado Novo. **Historiae**, Rio Grande, v. 07, n. 02, p. 57-77, 2016. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/6721>. Acesso em: 15 set. 2021.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo.** Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo.** Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **Apoio voluntário é algo que o PT desconhece e não aceita. Sempre fizeram política comprando consciências.** Um dos ex-filiados de seu partido de apoio, o PSOL, tentou nos assassinar. Somos a ameaça aos maiores corruptos da história do Brasil. Juntos resgataremos nosso país! 2021. Twitter: @JairBolsonaro. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1052962788400918531>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Presidente da Assembleia Constituinte (1987-1988: Ulysses Guimarães).** Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DIS>

CURSO%20%20REVISADO.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

CESARINO, Letícia. **Cómo ganar una eleccion sin salir de casa:** el populismo digital en Brasil. *Plural: Antropologías Desde América Latina Y Del Caribe*, Montevideo, v. 2, n. 6, p. 71-122, 2020. Disponível em: <https://asociacionlatinoamericanadeantropologia.net/revistas/index.php/plural/article/view/152>. Acesso em: 24 set. 2021.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. Psicologia das massas digitais e análise do sujeito democrático. In: ABRANCHES, Sergio *et al.* **Democracia em risco?:** 22 ensaios sobre o brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, p. 116-135, 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Felipe de. Liberdade de expressão e Discurso de ódio: um exame sobre possíveis limitações à liberdade de expressão. *Seqüência*, Florianópolis, n. 66, p-327-355, jul. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p327>. Acesso em: 15 set. 2021.

FROTA TORRES, Túlio; DE SOUSA JÚNIOR, Arnóbio; FREIRE, Vicente. As características e os impactos da narrativa de Jair Messias Bolsonaro. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 5, n. 15, p. 01-14, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.4553171. Disponível em: <http://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/257>. Acesso em: 17 set. 2021.

G1, Globo. **Bolsonaro e os Filhos Fizeram 469 Ataques a Jornalistas e Veículos de Imprensa em 2020**, DIZ ONG. São Paulo, 25 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/01/25/bolsonaro-e-os-filhos-fizeram-469-ataques-jornalistas-e-veiculos-de-imprensa-em-2020-diz-ong.ghtml>. Acesso em: 17 set. 2021.

G1, Globo. **Bolsonaro volta a apoiar ato antidemocrático contra o stf e o congresso**, em Brasília. São Paulo, 03 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/05/03/bolsonaro-volta-a-apoiar-ato-antidemocratico-contra-o-stf-e-o-congresso-em-brasilia.ghtml>. Acesso em: 17 set. 2021.

G1, Globo. **Eduardo Bolsonaro vê 'momento de ruptura' e cogita adoção de 'medida enérgica' por presidente**. Brasília, 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/28/deputado-eduardo-bolsonaro-cogita-necessidade-de-medida-energica-do-presidente.ghtml>. Acesso em: 17 set. 2021.

JUDIS, John B. **The populist explosion**. How the great recession transformed American and European politics. Nova Iorque: Columbia Global Reports, 2016.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LILLA, Mark. **The Shipwrecked Mind on Political Reaction**. Nova Iorque: New York Review of Books, 2016.

MENDES, Conrado Hübner. A Política do pânico e circo. In: ABRANCHES, Sergio *et al.* **Democracia em risco?**: 22 ensaios sobre o brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, p. 230-246, 2019.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Liberdade de expressão**. Problemas brasileiros, São Paulo, n. 406, jun. 2011. Disponível em: https://www.sescsp.org.br/online/artigo/6041_LIBERDADE+DE+EXPRESAO. Acesso em: 15 set. 2021.

MOSÉ, Viviane. **Nietzsche e a grande política da linguagem**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

NAÍM, Moisés. **O Fim do Poder**: Como os novos e múltiplos poderes estão mudando o mundo e abalando os modelos tradicionais na política, nos negócios, nas igrejas e na mídia. São Paulo: Leya, 2019.

ROSAS, Nina; MUNIZ, Jerônimo Oliveira. Does the habit make the nun? religious frequency and self-perception of religion in Brazil. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 187, 19 jun. 2014. Universidade Estadual de Londrina. <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2014v19n1p187>. Acesso em: 24 maio 2021.

SOLANO, Esther. A bolsonarização do Brasil. In: ABRANCHES, Sergio *et al.* **Democracia em risco?**: 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, p. 307-321, 2019.

AS ELITES E A PANDEMIA DE COVID-19: A REORGANIZAÇÃO DOS INTERESSES COMERCIAIS E POLÍTICOS

Luciléia Aparecida Colombo¹

Nathália Gonçalves Zapparoli²

RESUMO

Este trabalho objetiva de maneira sintética, apresentar o papel das elites brasileiras na configuração das políticas, especialmente no contexto da pandemia de Covid-19, responsável por rearticular o processo decisório e os atores sociais envolvidos. A justificativa deste trabalho ampara-se em sua relevância para amparar análises que priorizam o efeito das crises econômicas, sociais e políticas e a consequente crise financeira do subprime, responsáveis por reposicionarem as elites políticas e econômicas no espectro das políticas formuladas e implementadas. Metodologicamente, refere-se a uma pesquisa qualitativa de cunho interpretativo. Houve um levantamento de dados realizados no site do Ministério da Economia, especificamente das políticas econômicas promovidas, no recorte temporal de março de 2020 a setembro de 2021, compreendendo, portanto, o movimento de aprofundamento das mazelas sociais ocasionadas pela pandemia no Brasil. O objetivo deste levantamento de dados foi mapear a atuação dos grupos econômicos responsáveis pela proposição de políticas capazes de contornar os efeitos perversos da incidência do coronavírus na população brasileira. Como objetivos secundários, buscamos também analisar o papel das elites e sua relação com o Estado, especialmente com o lobby para a formulação de políticas responsáveis pelo desenvolvimento econômico e na qualidade de vida da população.

1 Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – Professora Adjunta do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal do Alagoas. E-mail: leiacolombo@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9421549755358841>.

2 Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – Doutoranda em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, bolsista CAPES. E-mail: ngzapa@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5536148150473000>.

Palavras-chave: políticas públicas; elites; desenvolvimento.

ABSTRACT

This work aims, in a synthetic way, to present the role of Brazilian elites in the configuration of policies, especially in the context of the Covid-19 pandemic, responsible for reorganizing the decision-making process and the social actors involved. The justification for this work is based on its relevance to support analyzes that prioritize the effect of economic, social and political crises and the consequent financial crisis of the subprime, responsible for repositioning political and economic elites in the spectrum of formulated and implemented policies. Methodologically, it refers to an interpretive qualitative research. There was a survey of data carried out on the Ministry of Economy website, specifically on the economic policies promoted, in the time frame from March 2020 to September 2021, thus comprising the movement to deepen the social ills caused by the pandemic in Brazil. The objective of this data survey was to map the performance of economic groups responsible for proposing policies capable of circumventing the perverse effects of the incidence of the coronavirus in the Brazilian population. As secondary objectives, we also seek to analyze the role of elites and their relationship with the State, especially with lobbying for the formulation of policies responsible for economic development and for the population's quality of life.

Keywords: public policies; elites; development.

INTRODUÇÃO

Este trabalho possui o pressuposto teórico claro a ser perseguido sobre o papel das elites brasileiras, em especial, da econômica e política, em formular políticas públicas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. De antemão, podemos apontar três conjuntos de fatores relevantes para pensar a relação elites-pandemia, os quais são focos de observação que se transmutam em cada país e realidades distintas. O primeiro deles é que o capitalismo propõe um modelo societal baseado no consumo exacerbado, o qual provoca uma série de consequências nefastas, entre elas, as desigualdades de várias ordens, promovendo um desajuste na qualidade de vida da população e do meio ambiente. Em segundo lugar, como efeitos da

crise financeira de 2008, que atingiu escalas globais mas iniciada nos Estados Unidos, decorrente da expansão desmesurada do crédito conhecido como subprime, atrelado à venda de pacotes denominados Collateralized Debt Obligation (CDO), grosso modo, as dívidas com garantia de recebimento.

Tal dinâmica, perversa do ponto de vista de sua manutenção, provocou a derrocada de empresas e a uma grande desvalorização da bolsa de valores, alertando possíveis investidores quanto ao risco de empreendimentos. As economias mundias foram abaladas, com a conseqüente geração de desigualdade e de uma vulnerabilização dos mais pobres, com conseqüências políticas e sociais. Paralelo a este cenário, houve a ascensão de um movimento de extrema direita, impulsionado por uma ação de líderes populistas e que adquiriu protagonismo e força, tanto na representação de legislativos como de executivos de diversos países do mundo, especialmente em períodos mais recentes, Estados Unidos e Brasil. Esta renovação de uma nova elite no poder foi responsável, também, pela elaboração de políticas públicas durante a pandemia de Covid-19, com maior intensidade no caso brasileiro e menor nos EUA, visto que Donald Trump sofreu uma queda nas urnas.

Esta reconfiguração do posicionamento de uma nova elite do poder coaduna-se com uma nova condução do processo de formulação e de implementação de políticas públicas, especialmente em decorrência de uma nova orientação do modelo de Estado adotado, com pressupostos de enxugamento da máquina pública e combate à corrupção. O antigo modelo de Estado, respaldado em políticas sociais e investimentos para a execução de uma agenda baseada em um welfare state de modelo mais redistributivo agora é substituído por um welfare liberal. Porém, esta mudança de posicionamento da agenda governamental também coaduna-se com o enfrentamento da pandemia do coronavírus, a qual exigiu dos governantes uma maior abertura no que tange ao enfrentamento do agravamento da vulnerabilidade social.

Neste sentido e pelo exposto, analisar a relação estabelecida entre as elites, as políticas públicas produzidas e o desenvolvimento social no período concernente à pandemia do coronavírus (início de 2020 até os dias atuais) é tarefa central deste trabalho. A metodologia está amparada em uma pesquisa qualitativa, documental e com levantamento de dados referentes às políticas

promovidas pelo Ministério da Economia, no período compreendido entre março de 2020 a setembro de 2021, com o mapeamento dos principais grupos econômicos envolvidos na produção de políticas. O texto está dividido em: esta introdução, seguido de uma fundamentação teórica, contendo os principais conceitos deste trabalho, um tópico seguinte sobre uma contextualização da atuação da elite política brasileira, com dados sobre os principais grupos econômicos e as políticas produzidas no âmbito federal; além da atuação dos grupos econômicos durante a pandemia, com a consequente relação com o Estado e, finalmente, a conclusão.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Essa sessão tem como objetivo esclarecermos os conceitos-chaves trabalhados na pesquisa. Ao tratarmos de elites (econômicas, sociais, políticas, militares, empresariais, etc), referimo-nos em suas concepções teóricas múltiplas nos estudos das Ciências Sociais. Uma das vias, como exemplificação da complexidade, temos em Saint Martin (2008) que não consistem na soma do conjunto de grupo ou atores que ocupam posições dominantes seja de ordem política, econômica ou administrativa, também não são uma estratificação social, mas sim sugerem modelos de comportamento, têm valores e interesses, além de serem partes de grupos de influência e de pressão. Além disso, considerando as elites no sistema democrático pluralista, podemos supor que as elites representam elementos fundamentais que podem influenciar os processos de formulação e implementação de políticas públicas.

A partir da problematização do papel das elites, temos também assertivas relacionadas ao desenvolvimento, um conceito polissêmico com suas diversas abordagens teóricas. Ao discutirmos sobre “nação desenvolvida”, devemos considerar desenvolvimento econômico, político, social, local. Ou seja, analisar o conceito de desenvolvimento é algo complexo e amplo, como nos lembra Cepêda (2012, p. 77): “deriva de sua polissemia conceitual ao atravessar inúmeras áreas, diversos momentos históricos e por aninhar-se no coração de algumas das mais complexas correntes teóricas produzidas em mais de quatro séculos de pensamento ocidental”.

Por fim, destacamos as Políticas Públicas enquanto um campo de estudos e análise que tem ganhado espaço acadêmico considerável atualmente, compreende-se ser um termo polissêmico, complexo realizar delineamento completo ou específico. No entanto, ao ler a pesquisa, nota-se proximidade com a concepção de Laswell (2011) que discorre sobre as decisões e análises a respeito de políticas públicas que implicam responder quais os ganhos dos grupos envolvidos, por quê esses ganhos, esses grupos e que diferença faz. De todo modo, se estabeleceu direcionar a análise aos processos decisórios, propondo compreender as dinâmicas, os comportamentos entre as diversas elites que podem compor quadros interligados ao desenvolvimento dos países.

2. ASPECTOS POLÍTICOS DO BRASIL PRÉ-PANDEMIA

No sentido de compreender o papel das elites brasileiras nos encaminhamentos políticos e das políticas, é relevante voltar no tempo ao pré-pandemia para entender a dinâmica que se tem das relações estruturais de poder e suas consequências no decorrer da grave crise sanitária que se abateu sobre os países, no caso, especificamente o Brasil. Com a deposição da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, o país se viu mergulhado num desmonte de políticas públicas, com a ascensão do vice-presidente Michel Temer. Tem-se nesse paradoxo, uma fleumática disposição da elite financeira a abarcar todo avanço de garantias e direitos individuais conquistados a partir da promulgação da Constituição Federal, de 1988, que trouxe avanços significativos nas relações sociais e trabalhistas.

Pois, bem, é nesse verniz, dos direitos conquistados pelos cidadãos, que gerou uma série de benefícios às camadas mais pobres, ante a ascensão de classes não privilegiadas senão ao topo da pirâmide, porém, próximo, é que gerou o alerta amarelo das elites brasileiras, que se viram receosas de perderem seu status quo e portanto, passarem a dividir seu Welfare State conquistado após décadas de exploração desse extrato populacional relegado a seguir sempre no subsolo do progresso, sem nunca terem acesso ao andar de cima. Posto isto, o que houve no pré-pandemia tem consequências nefastas no avanço das elites brasileiras ante o recuo das conquistas da população mais oprimida, como dito anteriormente.

Reflexo dessa volúpia pelo poder, liderada por atores políticos, sobretudo ligados às representatividades do setor financeiro e do agronegócio, o eleitor brasileiro às vésperas do pleito eleitoral de 2018, se vê alimentado e envolvido por discursos demagógicos, populistas, sobretudo radicais, em meio ao que merece um estudo aprofundado, a disseminação de fake news. - a massa eleitoral se viu seduzida pelo discurso do ódio chegando a acreditar nelas. Com campanha eleitoral que polarizou esquerda e ultradireita, esta última pela primeira vez na história brasileira, em ascensão, faz naufragar o sonho de um país que teria maior acuidade de seu olhar às populações miserabilizadas.

Implanta-se uma elite de vertente mais conservadora, e se associa aos antigos “senhores feudais” da elite econômica, como também forças de segurança iludidas por ganhos corporativos se somam como fiadoras do espectro das incertezas que os novos tempos trazem³. Assim, compreende-se o movimento dos atores políticos com as elites financeiras e econômicas do país, pois há um embaralhado jogo de interesses que envolvem o poder constituído. Considerem-se ainda que os deslocamentos dos eixos do poder se situam sempre com os mesmos atores, é o capital sobrepondo o trabalho, a elite oprimindo as populações vulneráveis, tal observação se tornou lugar comum.

E tem-se nesta pandemia, especificamente, a inexistência desde seu advento, entre janeiro e fevereiro de 2020, de políticas públicas eficazes contra a doença, com trocas constantes de Ministros, experimentos sem fundamentação científica como soluções milagrosas para salvar vidas. Também corroborou para o desmantelamento da esperança da população, não somente a pandemia, mas o recrudescimento dos direitos dos menos favorecidos, a ponto de suprimirem ações de combate à aids e ao câncer, com interrupção de incentivos ao primeiro e ao segundo, de insumos. Par e passo a debacle do sistema político elitista, não podemos nos esquecer do desmatamento continental da floresta amazônica, com prejuízos que somente o futuro poderá dizer a imensidão do estrago causado.

3 Como se observa em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2020-05-08/pandemia-expoe-necropolitica-a-brasileira-e-uma-certa-elite-que-nao-ve-alem-do-umbigo.html>>. Acesso em: 17 set. 2021.

3. POLÍTICAS ECONÔMICAS DE ÂMBITO FEDERAL

Essa pesquisa se refere ao contexto da pandemia da Covid-19, dessa forma foi realizado levantamento das políticas econômicas do Ministério da Economia no período de início de março de 2020 a começo de setembro de 2021. Partimos desse Ministério, visto que se entende sua responsabilidade em promover políticas de fomento a economia, intimamente ligadas ao desenvolvimento da nação. Pela extensão das leis aprovadas, selecionamos aquelas que dizem respeito aos programas implementados, alguns foram criados, outros reformulados para se adequarem ao cenário atual, e ainda alguns programas foram mudando os critérios e características ao longo da pandemia, citaremos cada programa apenas uma vez. Na sequência se encontram sistematizados e descritas suas finalidades⁴.

Figura 1 – Programas Federais formulados durante a Pandemia da Covid-19

PROGRAMA	ENFOQUE
Auxílio Emergencial - Lei de nº 13.982/2020	Repasse, inicialmente, de 600 reais para pessoas de baixa renda ou trabalhadores informais, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), lembrando que esse programa foi reformulado em 2021, com valores de 150 a 375 reais
Programa Antidesemprego	O objetivo da iniciativa é facilitar as negociações trabalhistas de modo a reduzir os custos do contrato de trabalho e preservar os vínculos empregatícios, por meio da Medida Provisória (MP) nº. 927, de 22 de março de 2020

⁴ Os Programas listados encontram-se em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/covid-19/timeline?b_start:int=0>. Acesso em: 18 set. 2021.

Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela Covid-19	Faz parte de recursos (US\$ 4,01 bilhões) destinados por bancos multilaterais e agências de desenvolvimento internacionais que serão aplicados em ações de Renda Básica Emergencial, expansão do Bolsa Família, Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda e Seguro-Desemprego, financiando parcialmente os benefícios oferecidos por esses programas sociais
Programa Emergencial de Acesso a Crédito, Lei 14.042 de 19/08/2020	Para facilitar, durante o período de calamidade, o acesso de pequenas e médias empresas (PMEs) a novos empréstimos
Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020	Consiste na prestação de um auxílio financeiro no valor de R\$ 119,8 bilhões concedido aos estados, DF e municípios para o combate à pandemia da Covid-19
Lei nº 14.043/2020 que institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos	Destinado à realização de operações de crédito com a finalidade de pagamento de folha salarial de seus empregados ou de verbas trabalhistas
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), pela MP nº. 944/20	Crédito emergencial para empresas com faturamento superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 50 milhões, calculado com base no exercício de 2019, exclusivamente para pagamento da folha de salários de funcionários e quitação de verbas trabalhistas
Programa de Retomada Fiscal	Consiste no conjunto de medidas da PGFN para estimular a conformidade fiscal relativa aos débitos inscritos em dívida ativa da União, em razão dos impactos econômicos e financeiros causados pela pandemia de Covid-19

Programa Pró-Leitos, Lei nº 14.147/21	Visa incentivar as pessoas jurídicas a utilizarem recursos próprios para a contratação de leitos clínicos e de terapia intensiva da rede privada de saúde para uso do Sistema Único de Saúde (SUS)
Programa Global de Crédito para a Defesa do Setor Produtivo e o Emprego no estado do Espírito Santo,	Autoriza a preparação com valor do empréstimo, a ser realizado pelo BID, de até US\$ 30 milhões
Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)	Combate à pandemia
Programa Global de Crédito Emergencial BID-BNDES de Financiamento às MPMEs	Defesa do Setor Produtivo e o Empregos
Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, Lei nº. 14020/20	Oferece medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19)
Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas	A medida prevê a concessão de crédito para capital de giro até 31 de dezembro a empresas com faturamento de até R\$ 300 milhões ao ano.
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	Viabilizar a análise à linha de crédito junto às instituições financeiras, por meio da Medida Provisória 1053/21
Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)	Permite renegociar dívidas com o governo e conceder garantia a empréstimos com recursos do Fundo Garantidor para Investimentos
Programa de Garantia aos Setores Crítico	Disponibilizar modalidade de renegociação de dívidas tributárias e não tributárias, incluídas aquelas para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e oferecendo desconto de até 70% sobre o

	valor total e o prazo de quitação de mais de 12 anos. Fazem parte da Lei nº 14.148/21
Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (Qualifica Brasil)	A ação é voltada à promoção de ações de qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e visa promover a empregabilidade do trabalhador e incrementar sua produtividade e a renda;
Programa de Estímulo ao Crédito	Institui o e dispõe sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias.

Fonte: Elaboração pelos autores, 2021.

Foram ao todo 19 Programas implementados. Nota-se a existência de fomentos às empresas para se manterem ativas durante a pandemia, estabelecimento de facilidades para pagamentos de dívidas e medidas que flexibilizam as relações empregado/empregador, buscando ao mesmo tempo oferecer segurança trabalhista ao funcionário. No entanto, se observarmos com cautela, os Programas até quando dizem respeito a manutenção de emprego se referem a garantir a rentabilidade do capital passando ao largo do interesse dos trabalhadores, posto que pelas medidas adotadas, foram suprimidas as garantias reais das conquistas trabalhistas de décadas. Importante ressaltar, ao analisar o documento de onde se extraíram as informações sobre os Programas, que parte dos fomentos advêm de bancos multilateralistas, agências de desenvolvimento internacionais, como Banco Interamericano de Desenvolvimento, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

4. GRUPOS ECONÔMICOS E SOCIEDADE NA PANDEMIA

A pandemia trouxe novos entes no contexto das políticas públicas e suas relações institucionais. Notadamente, tivemos o avanço significativo de segmentos expressivos das elites econômicas, que ao contrário do modelo tradicional, como indústria e comércio eletrônico são atores até então correndo à margem do processo produtivo, não obstante existirem de fato, mas não se colocavam como protagonistas. Assim, a pandemia não somente amplia o leque das instituições, como cria uma relação que modifica a estrutura e causa na República, um emaranhado de problemas de toda ordem, em conflito direto com outros entes dos poderes constituídos, a saber, Justiça, Ministério Público, Câmara dos Deputados e Senado Federal além dos governos estaduais e prefeituras.

Nessa torre de babel, ocupam espaços públicos, geram celeumas e ganham as manchetes de jornais, uma “nova” elite econômica. Primeiramente, os bancos como operadores financeiros, os quais nunca deixaram de ter assento na primeira fila do sistema econômico, entretantes, não os bancos tradicionais, mas novos agentes financeiros, alguns desconhecidos, outros criados para legitimar contratos ou dar-lhes aval, são estes também os que garantem espaço nas relações de negócios. De modo geral, as instituições financeiras lucraram R\$ 79,3 bilhões⁵, em 2020, demonstrando que o setor nunca sofreu percalços ou dificuldades.

Outro membro da elite econômica com papel fundamental na construção do novo normal do ordenamento político-institucional são os laboratórios e a indústria farmacêutica, que teve um faturamento de R\$ 139 bilhões decorrente da pandemia, cujo número impressionante de mercadorias comercializadas revelam o protagonismo do setor que não para de crescer⁶. Dados ainda de dezembro de 2020, a atualizar, sustentavam que duas fabricantes poderiam faturar 32 bilhões de dólares com a produção de

5 Dados extraídos de: <<https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2021/desempenhoDosBancos2021.html>>. Acesso em: 17 set. 2021.

6 Dados extraídos de: <<https://ictq.com.br/varejo-farmaceutico/2614-varejo-farmaceutico-cresceu-15-6-em-2020>>. Acesso em: 17 set. 2021.

vacinas⁷, o que por si demonstra colossal desenvoltura do setor que ainda reina absoluto no mercado.

Um outro segmento que também tem relevância dentre aqueles pertencentes às elites são as empresas que comercializam planos de saúde e que devido a necessidade de atendimento laboratorial, clínica e hospitalar, se viram em alta no mercado que lhes favorece quanto mais pessoas doentes houver. As operadoras dos planos de saúde, por exemplo, tiveram acréscimo de 15 bilhões de reais em lucros somente em 2020, 66% a mais do que em 2019 e 150% maior ante o primeiro trimestre do ano antecedente, 2018⁸. Também podem ser destacados agentes funerários, hospitais e fábricas de matérias de limpeza. Registram-se também as fábricas de material de limpeza que em dados cresceram 5,9%⁹ na pandemia e hoje representam também, a exemplo dos demais, importante ator político dentro das chamadas novas elites na pandemia.

Não podemos esquecer do setor agropecuário, setor petrolífero, setor de mineração, que possuem destaque na economia nacional, no entanto o foco era levantar os setores que ganharam ou aumentaram a notoriedade dentro do sistema produtivo brasileiro no intuito de analisarmos essas relações entre esses grupos econômicos e o Estado. Portanto, esses são os atores identificados, grupos econômicos, como pertencentes ao conjunto da elite econômica ao qual se passa a discorrer doravante nos seus entrelaço e enlaces nas relações de governança com o Estado.

Destacamos até o momento os lucros obtidos desses grupos econômicos, porém como está nosso cenário social. Para comparação e um panorama breve, trazemos dados a respeito da taxa de desocupação¹⁰, rendimento

7 Dados extraídos de: < <https://www.cnnbrasil.com.br/business/pfizer-e-moderna-podem-faturar-us-32-bilhoes-com-vacinas-contracovid-em-2021/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

8 Dados extraídos de: <<https://brasil.elpais.com/economia/2020-12-22/lucro-dos-planos-de-saude-cresce-durante-a-pandemia-apesar-da-crise-economica-e-do-desemprego.html>>. Acesso em: 17 set. 2021.

9 Dados extraídos de:< <https://diariodocomercio.com.br/economia/setor-de-produtos-de-limpeza-estima-um-crescimento-de-3-neste-ano/>>. Acesso em: 18 set. 2021.

10 Taxa de desocupação se refere a pessoas na força de trabalho que estão desempregadas. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php#:~:text=Taxa%20de%20desemprego,-Provavelmente%2C%20voc%C3%AA%20j%C3%A1&text=Esta%20taxa%2C%20que%20divulgamos%20com,de%20trabalho%20que%20est%C3%A3o%20desempregadas>>. Acesso em: 17 set. 2021.

médio¹¹ e segurança alimentar¹², como se segue. Esses fatores foram pensados numa lógica de desencadeamento entre eles, ou seja, cidadão sem emprego, muitas vezes sem renda, ou incerteza sobre quando terá dinheiro, que pode acarretar em não se alimentar, em curto prazo corre risco de vida – obviamente fatores como moradia, saneamento, educação são igualmente importantes, é só a questão da perspectiva adotada, inclusive como provocação, pois num sistema que se impõe ao indivíduo achar a solução por todos os males a ele acometidos, como se esperar de um indivíduo nessas situações alguma resolução meritocrática, de vontade própria, esforço.

Gráfico 1



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021.

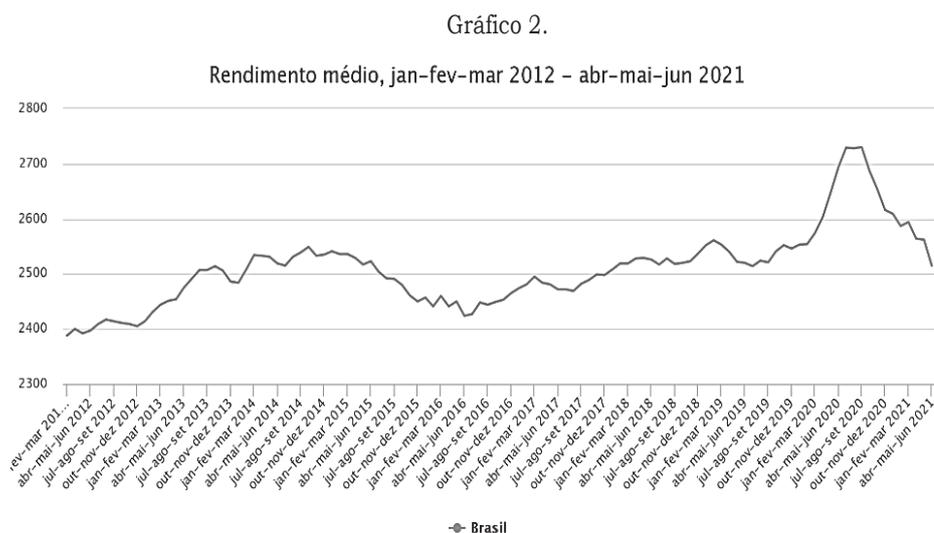
Ao analisarmos o gráfico 1, observamos aumento da taxa de desocupação nos últimos anos e um salto do final de 2019 e começo de 2020, praticamente se mantendo até recentemente, o que torna emblemático pois foi justamente

11 Rendimento médio mensal é média da soma mensal de trabalho com o rendimento proveniente de outras fontes. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=O%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20real%20domiciliar%20per%20capita%20foi%20de,capita%20\(%2D5%2C3%25\)>](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=O%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20real%20domiciliar%20per%20capita%20foi%20de,capita%20(%2D5%2C3%25)>)>. Acesso em: 17 set. 2021.

12 A segurança alimentar está garantida quando a família tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-09/ibge-inseguranca-alimentar-grave-atinge-103-milhoes-de-brasileiros#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Escala,acesso%20a%20outras%20necessidades%20essenciais.>>>. Acesso em: 17 set. 2021.

com o advento da pandemia. A importância desse dado se dá, pois o cidadão ao não ter fonte de renda em conjunto com governo não ter criado políticas eficazes para minimizar os efeitos da pandemia, nitidamente as consequências para qualidade de vida são nefastas, problemas para alimentar-se, ter moradia, conseguir acesso a saúde, ter condições para cuidados individuais devido a pandemia, etc. um círculo nada virtuoso de aumento das desigualdades.

Mais um dado referente ao cenário social brasileiro é a renda média, ao longo de quase 10 anos, teve variações, interessante, inclusive, que no período de março a julho a renda média aumentou, no entanto, a queda constatada de maio de 2020 para junho de 2021 é emblemática, caiu 2729 reais para 2515 reais de como se observa no gráfico 2.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021.

Outro dado relevante é a questão da segurança alimentar. Em 2020, mais da metade da população brasileira sofre em algum grau de insegurança alimentar, isso equivale a mais de 105,85 milhões de pessoas, e 15% convive diariamente com a falta de alimentação, quase 38 milhões (GALINDO et. al., 2021). Entre 2017 e 2018, o número de pessoas com certo grau de insegurança alimentar era de 84,9 milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). Houve aumento de

pessoas nessa situação – infelizmente. Se o essencial para se sustentar enquanto indivíduo, no sentido biológico, não lhe é fornecido, a precariedade da qualidade de vida só pode ser devastadora.

5. A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ELITE

Evidentemente, as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Economia no período de início de 2020 a 2021 voltaram-se para questões relacionadas a mitigar as consequências advindas da pandemia. O que nos chama a atenção são as finalidades das políticas. A maior parte delas se direciona para linha de créditos, renegociações de dívidas, medidas de fomento para empresas, de pequeno a grande porte. A forma como foram feitos os Programas, investimento estatal por meio de bancos internacionais, nos vislumbra análises a respeito do modelo de desenvolvimento do Brasil. Para isso, Bresser-Pereira (2019) argumenta que viemos de uma trajetória do modelo periférico nacional dependente, temos um discurso desenvolvimentista pautado pela necessidade de industrialização e pelo papel do Estado no fomento a industrialização, exclui-se a maioria da população nesse processo, temos uma burocracia pública altamente institucionalizada. De forma adversa, dependemos excessivamente do endividamento externo, isso levou muito mais em incentivar o consumo que em investimentos produtivos, inovativos.

Conjuntamente, trazemos, em certa medida, também a herança do Consenso de Washington, de 1989, que foi uma recomendação internacional para propagar a linha econômica neoliberal no intuito de combater os diversos problemas existentes nos países considerados subdesenvolvidos, principalmente da América Latina. O quadro de ação era estabilizar a economia e privatizar; produção baseada na soberania do consumidor e novos níveis de consumo; liberalização progressiva do comércio reduzindo barreiras alfandegárias; redução do Estado (BERUMEN, 2009). A questão chave aqui é que se propôs essas medidas, algumas foram acatadas, no entanto ainda é evidente o papel do Estado na economia brasileira.

O Brasil também está inserido num modelo global de cooperação multilateralista, pois é um arranjo global cuja agenda para o desenvolvimento foi implementada por instituições globais, mas ditadas por grupos pequenos

de países desenvolvidos, como G7, G8 e G20. Por isso se pode considerar medidas elitistas, uma vez que tais países têm maior participação, poder de voto e decisão, já os países em desenvolvimento implementam a agenda, Ocampo (2011) chama esse sistema de multilateralismo de elite.

Ao explanarmos as relações entre o Estado e o desenvolvimento já nos remete a situação de que a população dificilmente está inclusa nos processos decisórios das políticas públicas brasileiras, principalmente as econômicas. O Brasil possui uma tradição autoritária, como nos pontua Schwarcz (2019). Passamos por muitos anos por uma monarquia, depois com a Proclamação da República em 1889, poucos foram os períodos democráticos, maior parte dos anos tivemos regimes ditatoriais, só nesse aspecto a participação da população nos processos decisórios na política é limitada, se não inexistente. E mesmo com a criação de canais de participação advindos da Constituição Federal de 1988, a elite se mantém no poder e consegue ter força para legislar em seu próprio favor, como se discute em Souza (2017).

Apesar dos lucros, como os supracitados, quando relacionamos elites brasileiras e desenvolvimento, temos o dado de que ela está entre as que menos geram valor no mundo. A partir de um estudo sobre a qualidade das elites, entende-se por executarem modelos de negócios que criam valor, Klett e Cozzi (2020) argumentam que fatores como falta de estímulos a competitividade e um sistema tributário “falho” podem influenciar nesse resultado. Para somar a essa reflexão, a elite brasileira, principalmente empresarial, não tem o costume de investir em pesquisa e desenvolvimento, ou seja, em inovação, geralmente importa a tecnologia que vem de fora, ainda mais numa lógica de financeirização recorrente da prática empresarial (RIVERO, 2017; GRÜN, 2005).

E a forma que esses grupos econômicos pressionam o sistema político a agir de acordo com seus interesses possui dois caminhos possíveis. Um deles é o lobby. Graziano (1997) define lobby como representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores, por outro lado salienta que, por sua natureza, esse jogo exclui ou pune severamente muitos interesses sociais. Oliveira (2005) discorre que numa sociedade democrática, os tomadores de decisão são confrontados com uma complexa rede de interesses e os grupos de pressão fornecem

informações confiáveis e comprováveis a eles e os mesmos transformam esses grupos em interlocutores. E quais grupos conseguem se organizar para tanto? Aqueles que possuem influência suficiente, advindo de capital simbólico suficiente ao meio que se encontram, em conceitos bourdieusianos, nesse sentido as elites teriam mais condições para isso.

O outro caminho é a corrupção. Em Silva (1994), corrupção pode ser entendida desvio de um padrão de conduta institucionalizado que se caracteriza principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito desfavorecimento pessoal ou grupal. No Brasil dizemos que é institucionalizada, visto que em situações de fragilidade das instituições democráticas, essa prática é internalizada a ponto de poder se transformar numa regra do jogo das próprias instituições.

Assim, pela discussão aqui realizada, parece plausível argumentar que as elites brasileiras possuem um projeto de nação, um projeto pautado no subdesenvolvimento, como aponta Dathein (2021). Isso porque o subdesenvolvimento pode ser não uma condição de atraso, mas andar paralelamente ao desenvolvimento. E as práticas liberais perpetuam esse caminho. Mas, segundo este pesquisador, podemos ir além, o subdesenvolvimento enquanto um futuro planejado e praticado. Não estaríamos liberalizando a economia, mas a destruindo, ao destruímos tudo que ainda existe de social-democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou colaborar com uma análise sobre o papel das elites no processo decisório de políticas públicas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. Para tanto, mapeamos a atuação dos grupos econômicos que estiveram na liderança para mitigar os efeitos causados pela pandemia, em especial, à perda de empregos, o aumento da vulnerabilidade social e da fome. Além disso, mapeamos, em paralelo, os programas federais fomentados para tal objetivo, entre 2020 e 2021.

Os programas apresentados pelo governo federal, especialmente pelo Ministério da Economia, além do Auxílio Emergencial, giraram em três conjuntos de prioridades: em primeiro lugar, projetos sociais para a preservação dos empregos, para apoio às populações vulneráveis atingidas

pela Covid-19, Programa de Acesso ao Crédito, Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Um segundo leque de programas esteve preocupado com a manutenção do crédito e do setor produtivo, especialmente com a participação do Banco Mundial e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a proteção das micro e pequenas empresas. E, finalmente, um terceiro conjunto de programas que centrou a preocupação em manter o setor de eventos e de qualificação profissional ainda como objetivos secundários para a manutenção dos empregos e renda.

Não é tarefa deste trabalho avaliar a efetividade dos programas formulados, mas apenas mapear o posicionamento dos atores econômicos e políticos relevantes e que influenciaram os temas propostos. Neste sentido, pudemos de antemão observar que aspectos como o crescimento sustentável, com foco nos aspectos sociais, culturais e ambientais estiveram em segundo plano durante o período aqui analisado, com um enfoque em programas emergenciais para a salvaguarda dos empregos e para assegurar o capital para as elites econômicas e comerciais. Este grupo, agora renovado durante a pandemia, possui uma relevância como atores políticos significativos no modus operandi e na implementação dos programas formulados no nível federal, que desejável fosse, se estivessem atrelados e engajados com a melhoria da qualidade de vida da população mais vulnerável no Brasil.

REFERÊNCIAS

BERUMEN, Sergio A. Evaluación de las reformas del Consenso de Washington en Brasil y México. **Comercio Exterior**, v. 59, n. 09, septiembre de 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Modelos de estado desarrollista. **Revista de la CEPAL**, n° 128, agosto de 2019.

CEPÊDA, Vera. Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo – um balanço histórico. **Estudos Avançados**. São Paulo, v.26. n.75, 2012.

DATHEIN, Ricardo. **O subdesenvolvimento como projeto de futuro para o Brasil** (por Ricardo Dathein). Sul 21, Rio Grande do Sul, 24 ago. 2021,

Opinião, 2021. Disponível em: <<https://sul21.com.br/opinia0/2021/08/o-subdesenvolvimento-como-projeto-de-futuro-para-o-brasil-por-ricardo-dathein/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

GALINDO, Eryka; et. al. Efeitos da pandemia na alimentação e na **situação da segurança alimentar no Brasil**. Food for Justice Working Paper Series, n. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12 (35), out 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>>. Acesso em: 19 set. 2021.

GRÜN, Roberto. Convergência das elites e inovações financeiras: a governança corporativa no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 20 (58) • Jun 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000200004>>. Acesso em: 19 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: perfil das despesas no Brasil: indicadores selecionados de alimentação, transporte, lazer e inclusão financeira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

KLEET, Tomas Casas i; COZZI, Guido. **Elite Quality Report 2020**. University of St. Gallen, 2020.

LASWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Whitefish/MT: Literary Licensing, LLC, 2011.

OCAMPO, José Antonio. A Reforma do Sistema Monetário Internacional. **Revista Tempo do Mundo**, v. 03, n. 03, dez. 2011.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 168 out./dez. 2005.

RIVERO, Patricia S. **Desenvolvimento e Inovação no Brasil**. Latitude, v. 12, n. 02, pp. 461-507, 2017.

SAINT MATIN, Monique de. **Da reprodução às recomposições das elites: as elites administrativas, econômicas e políticas na França**. TOMO, São Cristóvão-SE, n. 13, jul./dez. 2008.

SCHWARCZ, Lilia Katri Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Maurício. **Corrupção**: tentativa de uma definição funcional. RAP, Rio de Janeiro, 28(1), 1823, jan-mar 1994. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8381/7155>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. São Paulo: Leya, 2017.

BLOCKCHAIN NO CONTEXTO DO PROCESSO JUDICIAL: O DEBATE ACERCA DA SEGURANÇA E GOVERNANÇA

*Rachel Bruno*¹

RESUMO

O mundo evolui a passos cada vez mais largos, nos surpreendendo a cada instante com novas formas de interagir e nos relacionar. Em paralelo a esta verdadeira revolução tecnológica, seus prós e contras, o Estado e, em especial, o Poder Judiciário, carrega o peso de sua imponente, a responsabilidade pela entrega da prestação jurisdicional e as dificuldades em acompanhar toda mudança, seja pela falta estrutura técnica, de pessoal ou de equipamentos. O presente estudo visa apresentar o sistema Blockchain como uma alternativa viável e segura, não apenas para o sistema probatório, como já vem sendo utilizado, mas para todo o processo judicial, aproximando o Judiciário da revolução tecnológica de forma consciente, segura e promotora da boa governança.

Palavras-chave: processo judicial; tecnologia blockchain; desafios; segurança; governança.

ABSTRACT

The evolution of the world is each time faster, surprising everybody with new ways of interacting and relations between people. At the same time, as this real technological revolution takes place, with its goods and bad aspects, Government, and in special the Judicial Power, has to deal with the weigh of its size, the responsibility of solving the citizens problems and the difficulties in following all these changes, due to the lack of technical structure, of trained people or equipments. The present study aims to present the

¹ Professora de Direito Empresarial da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutoranda em Direito na Universidade Católica Portuguesa. E-mail: rachel_bruno@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8981739315974004>.

blockchain-based system as a real and safe alternative not only to prove one aspect of the process, as it is already being used, but also to the entire process, putting together the Court and the technological revolution in a conscious and secure way, to achieve the good governance.

Keywords: judicial process; blockchain technology; challenges; security; governance.

INTRODUÇÃO

O avanço tecnológico faz com que o homem, em geral, e o jurista, em particular, estejam sempre na busca incessante de adequar-se à nova realidade.

A presente pesquisa estrutura-se à partir dos fenômenos e desafios digitais da atualidade e, ciente do seu impacto no mundo jurídico, fixa o olhar mais especificamente no Processo Judicial, para analisar como uma destas tecnologias, qual seja, o sistema de cadeia de blocos, também conhecido como blockchain, pode ser utilizado como instrumento seguro e sustentável de entrega da prestação jurisdicional, além de apto a conduzir a uma excelente governança.

Evolui na tentativa de harmonizar, de forma crítica e fundamentada, a interação entre o Direito e a cultura digital, especificamente no que se refere à utilização da blockchain como fonte segura, transparente e efetiva para o processo judicial eletrônico. A desmaterialização de recursos e ativos de um modo geral apresenta-se como um caminho sem volta e alcança uma velocidade cada vez mais desafiadora de ser acompanhada pelo jurista, dentre outros. Cabe a este, portanto, analisar e concluir como o avanço tecnológico pode contribuir para o futuro do Direito e em que medida o processo judicial pode se beneficiar da segurança, agilidade, imutabilidade, transparência e eficiência de uma tecnologia transnacional e descentralizada.

Com o intuito de endereçar os objetivos aos quais se propôs a analisar, este artigo foi organizado de forma a apresentar, inicialmente, a evolução do processo judicial brasileiro e seus desafios de ontem e de hoje. Em seguida, aproximar o leitor do atual cenário tecnológico, sua terminologia e novos conceitos, a fim de trazer a base sobre a qual possa ser construído um Poder Judiciário mais forte e apto aos avanços tecnológicos, além de apto a

responder com mais efetividade aos anseios da população em geral, exercendo suas funções no sentido da boa governança. Por fim, relacionar as novas tecnologias às necessidades do Judiciário brasileiro, especialmente aliando a tecnologia blockchain à segurança e transparência da informação, sem perder de vista o uso das energias renováveis para alcançar tal objetivo, de forma a prezar pela boa governança.

1. A EVOLUÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL

A vida em sociedade está, gradualmente, a exigir que todos estejam cada vez mais conectados e cientes das novas tecnologias. Já se tornou popular, por exemplo, a expressão “era das máquinas”, que foi um pouco mais aprofundada por Ray Kurzweil (KURZWEIL, 2007, p. 22), inventor e futurista, que acredita que, em razão do crescimento exponencial da capacidade computacional, dos avanços da inteligência artificial, das redes neurais e dos algoritmos genéticos, os computadores terão capacidade equivalente a todos os seres humanos somados até 2049.

No entanto, suas previsões, embora historicamente acertadas, servem apenas para chamar a atenção e despertar a curiosidade do leitor sobre os possíveis reflexos dessa nova realidade que é a inteligência artificial no mundo, em geral, e no universo jurídico em particular, já que este gradativamente precisa se adequar aos novos fenômenos digitais que surgem dia após dia.

A geração atual protagoniza a chamada Revolução Tecnológica e Cultural em razão da virtualização mundial. Essa nova mentalidade quebrou barreiras geográficas e vem influenciando no modo de pensar e agir das pessoas com reflexos comerciais e sociais que já começam a ser sentidos, especialmente na expectativa de que as demandas se resolvam na mesma velocidade que faz a rede se movimentar. Demais disso, as redes sociais passaram a fazer parte da rotina de um número significativo de pessoas. Será importante revisitar este último ponto mais adiante por se tratar de um dos desafios a serem enfrentados.

A necessidade de respostas rápidas chegou à burocracia estatal, fazendo com que o Estado, em todas as suas esferas de poder, passasse a se

preocupar em dotar a máquina com os instrumentos necessários para se integrarem a essa nova cultura e exigência dos cidadãos.

A informatização do processo judicial veio, portanto, para atender esse novo momento e a exigência de uma prestação jurisdicional mais célere, sendo editada, neste sentido, a Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, primeiro passo para a implementação do processo eletrônico no Brasil.

Se por um lado o Estado queria e precisava implementar esse novo modelo, por outro lado tinha que lidar com desafios práticos, tais como: os cidadãos e os advogados preocupados com o acesso à Justiça; com os custos de implantação e ainda com dificuldades de mudar, da noite para o dia, a cultura do papel, arraigada há muito tempo. O próprio Judiciário, internamente, também encontrava resistências dos servidores exigindo treinamento e investimentos em infraestrutura e aparelhamento tecnológico e eletrônico.

Essas incertezas e inseguranças, que afetavam o Direito Constitucional de acesso à Justiça, levaram o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil a ajuizar no Supremo Tribunal Federal, em 2007, a Ação Direta de Inconstitucionalidade número 3880, com pedido de liminar, requerendo a declaração de ilegalidade dos artigos 1º, III, “b”; 2º, 4º e 5º da Lei nº 11.419. Segundo avaliação do órgão, os artigos agrediriam as prerrogativas constitucionais da OAB e feririam o princípio da proporcionalidade.

Por outro lado, o sistema de chaves eletrônicas, tecnicamente conhecido como criptografia, mostrou-se extremamente vantajoso e trouxe maior segurança ao processo eletrônico por conferir autenticidade e integridade aos documentos digitais, o que afastou os receios de violação de documentos e outros que pairavam sobre o processo judicial em seu formato tradicional.

De registrar ainda, que o processo judicial eletrônico trouxe outras vantagens: maior publicidade, velocidade, comodidade, facilidade de acessos às informações, diminuição de contato pessoal, o que talvez não fosse considerado vantajoso no contexto pré-pandemia, automação das rotinas e das decisões judiciais, sem contar que, para os advogados, os processos judiciais passaram a ficar à disposição 24 horas por dia, inclusive nos fins de semana e feriados, facilitando sobremaneira o trabalho dos procuradores das partes.

É bem verdade que essa nova cultura criou uma legião de excluídos processuais, o conhecido “apartheid digital”, expressão de Ophir Cavalcante Junior, ex-Presidente da OAB Nacional, em entrevista concedida ao site da OAB SP². No entanto, os próprios Tribunais e a Ordem dos Advogados do Brasil criaram mecanismos de auxílio técnico àqueles que tinham dificuldades no uso das ferramentas digitais, o que também afastou a preocupação externada na Ação Direta de Inconstitucionalidade número 3.880³.

Sobre os diversos aspectos relacionados à implantação do Processo Judicial Eletrônico nos tribunais brasileiros, o servidor Paulo Rocha Neto (ROCHA NETO, 2015), da Corregedoria da Justiça do Maranhão, lançou, o livro “O Processo Judicial Eletrônico Brasileiro: uma visão prática sobre a adoção do processo eletrônico no Judiciário nacional”, adaptação da sua dissertação de mestrado em engenharia informática, concluída, em Portugal.

O autor destaca que o processo de informatização é uma realidade nos mais diversos segmentos da sociedade e que a Justiça está acompanhando essa evolução como forma de garantir celeridade, economia e maior controle da gestão processual. O autor reforça que “os benefícios vão muito além da simples economia de papel, representando uma verdadeira revolução no modo de entregar justiça ao cidadão”.

Lembra, ainda, que um dos principais entraves para implantação do processo judicial eletrônico, também chamado PJe, é a resistência à mudança, característica ainda muito presente das instituições públicas. Por outro lado, afirma que o processo eletrônico é uma alternativa à tão criticada morosidade judicial. Para isso, o autor traça um caminho por meio do qual faz uma abordagem sobre as tecnologias que possibilitaram todo o suporte ao desenvolvimento do processo judicial eletrônico, tais como os vários tipos de criptografia, assinatura digital, certificação digital e armazenamento de chaves.

Mas como para muitos estes termos ainda são desconhecidos, vale uma pequena pausa na linha de raciocínio para esclarecer, ainda que apenas no

2 Disponível em: <<https://www.oabsp.org.br/noticias/2009/02/27/5363/>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

3 Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1125509251/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3880-df-0001593-3420071000000/inteiro-teor-1125509261/>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

que for necessário ao real alcance do tema, alguns destes vocábulos tais como criptografia, algoritmo e blockchain.

O termo Criptografia surgiu da fusão das palavras gregas "Kryptós" e "gráphein", que significam "oculto" e "escrever", respectivamente. Trata-se de um conjunto de regras que visa codificar a informação de forma que só o emissor e o receptor consigam decifrá-la. Para isso, várias técnicas são usadas e ao passar do tempo modificadas, aperfeiçoadas e há o surgimento de novas outras de maneira que fiquem cada vez mais seguras.

Já o algoritmo, segundo a professora de matemática da University College London, Hannah Fry (FRY, 2019, p.22) é um:

procedimento, passo a passo, para resolver um problema ou chegar a um determinado fim, sobretudo por um computador. Todos utilizam um processo matemático para ordenar uma vasta gama de escolhas possíveis. É, simplesmente, uma série de instruções lógicas que mostram, desde o início até ao fim, como realizar uma tarefa.

Podem ser utilizados nos mais variados setores da sociedade, seja para priorizar uma escolha, compilando uma lista ordenada, para classificar, selecionando uma categoria de interesse, associar, encontrando interesses semelhantes para o usuário, ou filtrar, isolando o que “entendem” ser mais importante. Podem ser encontrados no GPS do carro, no jogo eletrônico, nas ferramentas de busca e em praticamente toda forma de uso da tecnologia atualmente.

Sobre o sistema blockchain faz-se necessário uma abordagem mais detida, tendo em vista que este sistema já está a revolucionar o Judiciário brasileiro, tornando possível afirmar que a relação entre Direito e tecnologia não é mais apenas um vislumbre futurista, mas uma realidade com efeitos cada vez mais concretos.

2. A TECNOLOGIA BLOCKCHAIN

O conceito do blockchain surgiu em 2008 no artigo acadêmico "Bitcoin: um sistema financeiro eletrônico peer-to-peer," de autoria de Satoshi Nakamoto (NAKAMOTO, 2008), pseudônimo do suposto criador do bitcoin. Neste material, a blockchain é definida como “uma rede que marca o tempo

das transações, colocando-as em uma cadeia contínua no ‘hash’, formando um registro que não pode ser alterado sem refazer todo o trabalho”. Basicamente, a tecnologia surgiu para que o bitcoin pudesse existir, mas as possibilidades de uso vão muito além das criptomoedas e com elas não se confunde. Blockchain é a tecnologia que possibilitou a criação da bitcoin e de outras criptomoedas, como Ether e Litecoin, mas ela pode ser usada para diversas outras aplicações.

Como o próprio nome diz, blockchain é uma cadeia de blocos onde cada um deles contém um arquivo e um hash, o que garante que as informações desse bloco de dados não foram violadas. O hash nada mais é do que uma função matemática que pega uma mensagem ou arquivo e gera um código com letras e números que representa os dados enviados, que podem ser mensagens ou arquivos.

Todo bloco criado contém sua própria hash e a do bloco anterior, criando uma conexão entre os blocos. É dessa ligação que surge o nome blockchain ou corrente de blocos, em português. Já o livro onde todas as correntes de blocos são registrados é o *Ledger*, que pode ser traduzido como livro-razão: uma espécie de documento onde todas as transações são gravadas. Essas informações podem ser acessadas por qualquer pessoa e não podem ser apagadas. Caso haja um erro em uma determinada transação, uma nova transação terá que ser realizada para reverter o erro, sendo certo que ambas as transações permanecerão visíveis. Por fim, as pessoas que ligam uma cadeia de blocos à outra são as chamadas mineradoras: responsáveis por calcular o “hash” certo de cada bloco para formar a ligação entre eles.

Segundo Don Tapscott, (TAPSCOTT, 2016, prólogo) “O Blockchain é o protocolo engenhosamente simples e revolucionário que permite que as transações sejam simultaneamente anônimas e seguras, mantendo um livro-razão de valor público e inviolável.”

Os blockchains, são os responsáveis pela verdadeira revolução tecnológica atual e é constituem uma das ferramentas mais importantes da chamada economia compartilhada. Além de ser uma espécie de livro-registro que mostra publicamente o histórico de todas as transações feitas, também possui um sistema de validação alimentado pelos chamados “mineradores”. E justamente este sistema de validação surge como excelente alternativa, pois

o registro de autenticidade de conteúdo web na Blockchain torna o sistema probatório mais rápido, fácil e barato, além de seguro.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar um recurso (Agravo de Instrumento nº 2237253-77.2018.8.26.0000) apresentado pelo autor, aceitou como prova o conteúdo preservado através do registro na blockchain. Foi a primeira vez que um Tribunal brasileiro citou o registro de autenticidade de documentos/provas na Blockchain, demonstrando um crescimento significativo do uso da tecnologia nos últimos tempos.

Na prática, o registro da autenticidade de provas na Blockchain, é um serviço ofertado, por exemplo, pela Startup brasileira OriginalMy, normalmente é utilizado para validar conteúdos publicados na internet, notadamente aqueles relacionados a difamações, discriminações ou mensagens ofensivas em redes sociais, os quais podem ensejar indenização por dano moral, inclusive. E foi justamente num processo judicial, que discute supostas difamações em redes sociais, que as provas foram apresentadas por meio do serviço de autenticidade de conteúdo da internet na Blockchain.

Tendo em vista que, muitas vezes, simples “prints” de conteúdos não são admitidos como provas nos tribunais brasileiros, a Ata Notarial, documento lavrado e registrado em cartório de notas, possuindo fé pública, era habitualmente utilizada, fazendo prova plena, conforme determina o artigo 215, do Código Civil, e artigo 384, do Código de Processo Civil. Ocorre que, além de burocrático e demorado, a Ata Notarial é extremamente onerosa e, como alternativa, o registro de autenticidade de conteúdo web na Blockchain se tornou mais rápido, fácil e barato. Além disso, para aqueles que querem ter ainda mais segurança jurídica, a empresa disponibiliza, como serviço adicional, a autenticação do documento também em um cartório parceiro.

De acordo com o CEO da empresa, Edilson Osório:

a Prova de Autenticidade de conteúdo Web é uma ferramenta criada pela OriginalMy em 2015 para comprovar que determinado conteúdo estava presente na Internet, em determinado momento. Essa prova é gerada através de uma extensão para o browser Chrome para coletar automaticamente o conteúdo, gerar um relatório e o certificar em um ou mais blockchains. Durante o procedimento também é possível solicitar ao cartório parceiro que acesse a página constante no

relatório, efetue a cópia da mesma e a autentique, para fins onde a fé-pública traga o conforto jurídico necessário ao processo.

De fato, a decisão não aborda especificamente a validade das provas apresentadas, mas o simples fato de a tecnologia estar sendo utilizada por profissionais do Direito já demonstra o aumento da usabilidade da Blockchain, muito além do investimento em criptoativos.

O registro em uma Blockchain pública é praticamente impossível de ser alterado, dando total segurança, até maior que a Ata Notarial, uma vez que não depende de nenhuma ação humana, e garantindo a autenticidade do conteúdo publicado.

3. SEGURANÇA, SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA

Sustentabilidade é um conceito relacionado à conservação ou à manutenção de um cenário no longo prazo, de modo a lidar bem com possíveis mudanças e desafios.

Justamente em razão desta segurança e autenticidade, a tecnologia Blockchain pode ser usada, por exemplo, não só para provas mas para todos os atos do processo, reduzindo os custos, aumentando a transparência e garantindo a segurança na prestação jurisdicional, como adiante se verá mais detidamente, além de contribuir para a geração de energia limpa.

A título exemplificativo, o próprio Tribunal de Justiça de Portugal, nesse sentido, alterou a sua fornecedora de energia para aquela que cumpre todos os protocolos de fornecimento de energia limpa (passou da Galp para a ADP). Portugal, inclusive, é referência nesse setor e, segundo dados da APREN (Associação Portuguesa de Energias Renováveis) esta representa mais de 90% do total da potência instalada de fontes de produção de eletricidade renovável em Portugal. Ademais, ampliou as competências do seu Ministério do Ambiente, que atualmente se chama Ministério do Ambiente Transição Energética, com metas ambientais mais exigentes e, de acordo com o atual Ministro Matos Fernandes, com o objetivo de evoluir para um modelo econômico e social fundado na racionalidade da suficiência⁴.

⁴ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=a-proxima-decada-e-a-mais-exigente-nas-metas-ambientais>. Acesso em: 29 nov. 2021.

Mas ainda existem, no Brasil e no mundo, alguns desafios, técnicos e jurídicos, a serem enfrentados, como ocorre com as novas tecnologias de uma forma geral.

O primeiro deles seria a adequação da tecnologia ao volume de dados trafegado, ou seja, se a capacidade não for observada haverá o chamado engarrafamento de dados, que faz com que o site trave ou o sistema venha abaixo. Atualmente os usuários já tentam evitar tais desconfortos com o acesso em horários alternativos e de menor demanda, mas este desafio tecnológico vem ocupando a mente de técnicos e especialistas e sendo aprimorado dia após dia.

Outro desafio técnico a ser vencido seria o grande consumo de energia que a era das máquinas demanda e, em especial, a atividade de mineração, imprescindível para manter a segurança da cadeia de blocos. Em verdade, há duas questões: uma diz respeito à eletricidade utilizada para executar as máquinas e outra relacionada à energia necessária para resfriá-las, de modo a não falharem. E justamente por isso é importante mencionar as fontes renováveis e a sua importância no que toca à sustentabilidade. Certamente esta será a chave para vencer o desafio do consumo energético.

Nesse sentido, grandes conglomerados empresariais já se mudaram para climas frios, onde a energia é mais barata e, muitas vezes, renovável, como a hidráulica ou geotérmica, onde a própria mãe natureza cuida do resfriamento das máquinas. América do Norte, Islândia, Escandinávia, China e Hong Kong já sentem o impacto destas mudanças. A relação desses países frios e distantes com o nosso é que, ao contrário de outras formas de uso da energia, onde a produção precisa estar relativamente perto de seu usuário final, a mineração do Blockchain pode ser feita de qualquer local e não apresenta esta limitação geográfica. Verifica-se, portanto, que a eficiência no uso das energias renováveis pode ser um grande incentivo até mesmo aos próprios mineradores para o processamento de suas transações.

Quanto aos desafios jurídicos, não se pode pensar que os processos judiciais deixarão de ser sigilosos por estarem na Blockchain: o hash é público, mas este não passa de um código, um conjunto de números e letras. O conteúdo do hash fica restrito às partes e outros integrantes do processo.

Outra questão jurídica que poderia ser trazida para manter aceso o debate seria o Direito ao esquecimento, pois as informações integram o bloco para

sempre. Quanto a este, o Direito já enfrenta desafios independentemente do processo estar ou não na Blockchain, pois vida hoje parece ser um enorme “Big Brother”, onde tudo é filmado e eternizado nas redes sociais, não havendo como mensurar, por vezes, a extensão de um dano, tendo em conta que basta que uma única pessoa tenha acesso a determinado arquivo para espalhá-lo de modo incontrollável.

Tão importante quanto o poder é a forma como este é exercido, sendo esta a acepção do vocábulo governança a ser utilizada neste momento da pesquisa: um conjunto de práticas apto a conduzir à excelência no que diz respeito ao exercício da função ou, em outras palavras, como atingir a maior e melhor entrega da prestação jurisdicional. Assim, importante verificar quais as melhores medidas a serem adotadas pelo Poder Judiciário, para que o processo judicial possa servir ao seu propósito com excelência aristotélica.

Dentre as características da boa governança, em geral, e da governança na área da tecnologia da informação, em particular, estão várias características do sistema blockchain, tais como transparência, efetividade, controle e segurança. Com todo o processo judicial na cadeia de blocos, torna-se muito mais simples análises macroscópicas e elaboração de relatórios, pois o levantamento de dados é mais rápido, as informações mais seguras e fidedignas, dispensando um grande número de pessoas que teriam que ser deslocadas de suas funções para desempenharem esta tarefa.

Trata-se de questões a serem discutidas, maduras e enfrentadas, de modo a fazer com que o avanço tecnológico caminhe lado a lado com a contenção dos danos que forem inevitáveis. O objetivo do presente estudo, todavia, é oferecer conteúdo para que o debate se estabeleça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se, assim, que o sistema blockchain poderá proporcionar e contribuir para o exercício das funções judiciais de forma mais segura e eficiente, sendo uma das ferramentas da boa governança. Não obstante seu uso já tenha sido verificado, no contexto judicial probatório, pode ser estendido para todos os atos do processo, muito embora a Doutrina e Jurisprudência ainda não tenham avançado na análise do problema proposto e inexista enquadramento normativo específico. Já do ponto de vista

acadêmico, há artigos, monografias e pesquisas sobre vários assuntos relacionados à revolução tecnológica, como, por exemplo, o Bitcoin, mas poucos fazem análise jurídica consistente da tecnologia que está por trás desta criptomoeda, sejam os algoritmos, seja sistema blockchain, e da sua utilidade em outras esferas, como nos processos judiciais.

Também é possível afirmar que toda esta (r)evolução tecnológica possui um núcleo central dentro de uma evolução histórica, qual seja, à partir da criptografia, que permite a criação do blockchain, desenvolve-se este sistema, que faz com que o Bitcoin tenha sucesso e, após, sejam criadas outras plataformas que servirão, não apenas para abrigarem suas criptomoedas, como é o caso do Bitcoin, mas também permitem o uso do Blockchain para a elaboração de smart contracts, a emissão de tokens, tal como se dá com o Ethereum, dentre outras finalidades, como sua utilização nos processos judiciais.

Esta última forma de uso da ferramenta blockchain, permitirá que o Poder Judiciário evolua, dado o potencial de transparência que está presente nesta tecnologia, tornando-se um excelente instrumento de gestão.

Não só a transparência, mas a segurança que esta tecnologia disruptiva pode proporcionar permitem afirmar que se trata de grande oportunidade de o Poder Judiciário evoluir em termos processuais. É bem verdade que existem, à disposição dos usuários, várias blockchains, com maior ou menor níveis de segurança, cabendo ao usuário, que no caso é o Poder Judiciário, optar por aquela que tenha sido planejada para privilegiar a segurança, ou outras características de uma governança de excelência.

Desta forma, dos vários elementos presentes na governança, o Poder Judiciário há de eleger aqueles que permitirão a entrega da prestação jurisdicional com transparência, segurança, eficiência, sustentabilidade e igualdade, dentre outros. Para que a governança possa ser bem exercida, é necessário ter o ambiente organizado e bem estruturado, ainda que o mesmo seja virtual. Ainda, para ter sucesso em qualquer meta ou projeto é necessário que a estratégia esteja muito bem definida e objetiva. A estratégia na utilização da blockchain deve ser transparente e bem detalhada para não deixar dúvidas entre os seus utilizadores quanto às capacidades desta poderosa ferramenta.

É possível, portanto, fazer uso da expressão “querer é poder” para afirmar que s tecnólogos mais inteligentes do planeta estão trabalhando incansavelmente em soluções criativas para os problemas que a modernidade apresenta, com dispositivos mais seguros e eficientes, como ocorre, por exemplo, com o uso de energia renovável. Ademais, como os próprios computadores se tornam cada vez mais inteligentes, estes também irão, sem dúvida, apresentar as suas próprias soluções. Haverá soluções se nós, humanos, quisermos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil em 20 de dezembro de 2006.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, **Agravo de Instrumento nº 2237253-77.2018.8.26.0000.**

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União ,11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, 17 mar. 2015.

FRY, Hannah. **Olá Futuro:** como ser humano na era dos algoritmos. Lisboa. Planeta Manuscrito. 2019. p. 22.

KURZWEIL, Ray. **A Era das Máquinas Espirituais.** Editora Aleph, 2007.

NAKAMOTO, Satoshi. **Bitcoin:** Um Sistema de Dinheiro Eletrônico Ponto-a-Ponto. Disponível em: <<https://bitcoin.org/en/bitcoin-paper/>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. 3. ed. São Paulo: Cultrix, 1975.

PORTUGAL. **Próxima Década é a mais Exigente nas Metas Ambientais**.

Disponível

em:

<<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=a-proxima-decada-e-a-mais-exigente-nas-metas-ambientais>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

ROCHA NETO, Paulo. **O Processo Judicial Eletrônico Brasileiro**: uma visão prática sobre a adoção do processo eletrônico no Judiciário nacional. Maranhão: Editora 360°, 2015.

TAPSCOTT, Don. **Blockchain Revolution**: como a tecnologia por trás do Bitcoin está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo. São Paulo: SENAI-SP Editora, 2016

EPÍLOGO

Abordar os principais aspectos envolvendo a temática que dá título ao presente livro “Estado e Instituições: Desafios Contemporâneos do Multilateralismo e Perspectivas no Âmbito da Governança Global” representa, por si só, uma missão complexa em razão das peculiaridades e dos elementos multidimensionais relacionados a esse campo.

Em função da gravidade dos desafios apresentados pela crise pandêmica desde 2020, cenário no qual antigos gargalos ainda não resolvidos se somam às novas demandas em caráter emergencial, a área das Relações Internacionais - assim como demais esferas do conhecimento - têm acompanhado o tensionamento envolvido na busca por respostas para o enfrentamento desse quadro.

A superação desse contexto não se trata de uma tarefa fácil, uma vez que são inúmeras as necessidades a serem atendidas em âmbito local, regional, nacional e global. Por essa perspectiva, o arcabouço institucional do multilateralismo forneceria, em tese, todas as ferramentas necessárias para lidar com as problemáticas em curso.

Seguindo essa linha de raciocínio, quais processos estariam sendo dinamizados? Que movimentos têm sido observados na arena internacional? Quais lacunas teriam prejudicado o processo de implementação de soluções de escopo genuinamente multilateral para a gestão dos problemas globais?

Isso nos remete à seguinte indagação: completando dois anos desde a deflagração da pandemia, por quais motivos a performance resultante da atuação dos players não tem correspondido em termos de coordenação e cooperação para a efetividade no enfrentamento da gama de demandas que tem se apresentado?

A partir da observação do processo de desgaste da dinâmica envolvendo os institutos do multilateralismo, a temática explorada buscou - por meio dos capítulos que compõem as quatro seções do presente livro - englobar debates

multidisciplinares incorporando, sempre que possível, uma perspectiva crítica diante dos fenômenos e indagações que têm se apresentado na arena global.

Nessa direção, na primeira seção do livro foram abordados os desafios contemporâneos envolvendo aspectos do multilateralismo e dinâmicas pertinentes à política internacional, com análises sobre alguns dos principais atores que influenciam a estrutura da governança global - remetendo a agendas relevantes que conduzem a discussões mais amplas acerca das adversidades que tiveram impacto no tabuleiro internacional.

Na segunda seção do livro, as reflexões propostas demonstram, em múltiplos aspectos, como problemas locais e nacionais podem ser observados através de abordagens comparativas e/ou internacionais - uma vez que os desafios políticos, econômicos e sociais tratados pelas pesquisas possuem uma natureza global. Desse modo, diversos elementos relacionados aos âmbitos nacionais e internacionais podem ser compreendidos em conjunto.

Ao mesmo tempo que estas complexidades apresentam adversidades e obstáculos a serem geridos, também permitem interpretar estas interseções em diferentes escalas como possibilidades de soluções e caminhos viáveis para lidar com os problemas tanto em esfera local quanto global. Nesse sentido, a terceira seção do livro, além de abordar ferramentas relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, busca trazer ao debate - numa perspectiva de curto, médio e longo prazo - como o aparato multilateral poderia conduzir uma agenda propositiva nessa seara.

Por sua vez, a quarta seção do livro explora o debate sobre a atuação mais específica dos Estados Nacionais e o papel do arcabouço institucional contemporâneo, discussão que acaba trazendo à luz uma vasta gama de questões. Tanto os desafios em torno da segurança, como também as problemáticas que remetem à estrutura social e econômica mais especificamente, requerem reflexões apropriadas acerca da dinâmica da governança, possibilitando avançar em torno de soluções criativas para as demandas latentes em curso.

Com o intuito de avançar nesse debate, o livro como um todo se propõe a discutir quais os instrumentos relacionados à esfera de Policy Making e Policy Design que poderiam contribuir de maneira efetiva para a gestão apropriada das problemáticas em curso. Diante disso, destaca-se a relevância do

alinhamento de políticas coordenadas para superar as demandas não atendidas do passado, enfrentar os desafios do presente e, simultaneamente, vislumbrar uma agenda propositiva, lastreada nos conceitos de “Trust & Solidarity”, capaz de harmonizar os interesses dos players em âmbito internacional - em direção à construção de um arranjo institucional mais igualitário e menos assimétrico na arena global.

Nesse momento de conturbação internacional, onde várias estruturas vêm sendo colocadas em xeque, fica registrado o desejo sincero de que a comunidade global seja capaz de assimilar algumas das lições que podem ser retiradas desse contexto crítico. Isso seria de grande valia, sobretudo, para que se possa vislumbrar, num cenário pós pandemia, um ordenamento pautado em maior grau de coordenação e cooperação - onde o bem estar da sociedade represente, efetivamente, o foco principal das políticas públicas em múltiplos níveis, seja em âmbito local, nacional, internacional e global.

Rio de Janeiro, 02 de fevereiro de 2022.

Gabriel Rached

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agenda 2030: 153, 165, 224-227, 230, 233, 237-238, 241, 243-245, 246-247, 255, 257
agenda governamental: 152, 158-159, 302
Agenda 21 Local: 210-211, 223
Amazônia Azul: 224-227, 233, 241
ambiente: 25, 65, 71, 83-85, 88-89, 91, 156, 181, 190, 210-212, 215, 233-234, 237,
237, 241, 246, 249, 253, 254-255, 262, 295, 301, 329, 330
América do Sul: 155, 156, 159, 161, 166
autoritarismo: 282, 284, 286, 290, 318

B

BRICS: 42-43, 46, 57, 77-78, 84-85, 89, 91, 96-105, 106, 109-111, 103-116

C

catadores de resíduos: 240-247, 249, 251-253, 258, 261
China: 28, 32, 34, 42-43, 48, 50-58, 65, 67, 71, 73-74, 77-79, 83-88, 90-93, 104-106,
108, 110-112, 115, 268, 328, 334
Covid-19: 23-28, 37-40, 40, 94, 105, 112-115, 118, 129, 133-134, 145-146, 148, 188,
197, 259-260, 262-264, 300-302, 306-307, 315, 316
crise pandêmica: 97-98, 106, 111, 132, 172-174, 180, 183, 247, 248, 254, 259

D

desafios: 64, 67, 72, 96-101, 103, 106, 115, 116, 132, 137, 156, 169-170, 183, 223,
259, 320, 322, 328-329
desenvolvimento: 23, 25-30, 32-34, 36-38, 61, 66, 69, 79, 82-83-86, 88-89, 96-99, 106,
109, 111, 114, 130, 135-137, 142, 152-154, 158-160, 165, 172, 175, 178, 188,
210-212, 217-218, 225-227, 229-234, 236, 240, 244-246, 250, 255, 257, 259,
263, 284, 301-304, 308, 313-315, 323
desenvolvimento econômico: 23, 37, 38, 116, 137, 153, 300, 303, 308, 316
desigualdade: 25-26, 96, 98-103, 106, 114, 147, 256, 263, 302
Die Tafel: 119, 127, 130-131
discurso de ódio: 283, 293-294, 298

E

economia brasileira: 23, 35, 313
economia solidária: 151, 154-155, 158-160, 163, 167-170, 264
elites: 80, 300-305, 309, 310, 314-318
Estado: 29, 321, 33, 35, 39, 65, 73, 102, 136, 138-140, 143-144, 154, 157, 159-167, 210, 214, 243, 246, 247, 249-251, 253-256, 261, 282, 292-29, 302-303, 313, 314, 316, 320, 322, 326, 331
Estado Democrático de Direito: 282, 284, 288
Estados Unidos: 62-72, 80, 86, 90, 285, 292, 295, 302, 334

F

Fake News: 283, 292, 294, 305

G

garantia de direitos: 171, 174, 185
global governance: 42-44, 49, 55, 60, 62, 93, 126
globalisation: 118-120, 124-126, 129,
governança: 84, 86, 100-101, 224, 227, 233, 292, 294, 310, 317, 319-321, 327, 329-330
Governança Global: 26, 61-62, 90, 111

I

Instituições: 26, 65-67, 70, 72-73, 84-85, 87, 89-91, 99-100, 136, 154, 157, 175, 180, 214, 236, 249, 283, 285, 289, 2912-292, 295-296, 309, 314-315, 323
Institutions: 42-43, 45, 49-50, 52-53, 55, 78, 124, 191, 193, 203, 266-268, 271, 273, 277
international organizations: 24,42-43, 56, 193

M

MERCOSUL: 132-138, 140-14, 144-145, 149
mídias digitais: 282
migrantes: 132-135, 137, 145-148
Multilateralismo: 23-25, 61-63, 65, 69-70, 73, 77-81, 83, 87-91, 94, 314

N

novas modalidades laborais: 171, 173-174, 177

O

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS): 28-29, 152-153, 165, 224-228, 231-234, 237-238, 240, 243-244, 247, 255-257

P

Pakistan: 266-271

pandemia: 23-30, 32-34, 37-38, 86, 96-98, 103-111, 113, 135, 146-148, 172-173, 179, 182-183, 187, 243-253, 258, 260, 262, 264, 301-311, 313-314, 316-318, 323

participação: 36, 73, 80-81, 88-89, 100, 110-111, 159, 161, 210-215, 216-220, 223, 251, 287, 290, 294, 296, 314, 316

política externa: 61-75, 77, 79, 83, 87-88, 91, 93-95

política externa brasileira: 62, 77, 80-32

política externa chinesa: 77, 83-84

política externa indiana: 77, 87, 89, 91

política internacional: 77, 80-83, 95

política nacional: 224-225, 227, 231, 234, 237, 239, 248

políticas industriais: 23-25, 29-30, 33-34, 36, 38

políticas públicas: 38, 133, 135, 139, 147, 152, 151, 152, 154-171, 211, 224, 233, 240, 241, 243-246, 257, 262, 285, 302-306, 310, 315

políticas sociais: 30, 132-133, 138-139, 142-143, 147, 148, 152, 256, 203

processo judicial: 319-323, 326, 329, 331

public health: 121, 192, 194, 204, 206

R

recursos do mar: 224-225, 227, 231-234, 237, 239-240

refugee crisis: 118-120, 122, 125-126, 128

regionalism: 42-43, 48,

religious extremism: 266-267, 269, 271

S

segurança: 62, 68-72, 73, 84-86, 88-90, 103, 105, 133, 135, 137, 138-139, 142-144, 146, 148, 160, 166, 176, 180, 224, 230, 242, 249, 255, 257, 285, 287, 306, 309, 312-314, 318, 320-322, 323-331

seguridade social: 132-135, 137-139, 141-142, 144, 146-147, 149

State: 43-49, 50, 54, 58-59, 62-63, 69, 78, 120-121, 125-127, 128, 134, 167, 171, 189, 199-200, 204, 208, 244, 250, 265-275, 277-278, 281, 283, 302-303, 306

Sul global: 96-101, 110-111

sustainable development: 39, 152, 167, 192, 193, 195, 198-199, 211, 225, 244

Sustainable Food Procurement: 201
sustainable food systems: 192-194, 207
Sustainable Public Procurement: 193-194, 200, 207-208
sustentabilidade: 115, 211, 226, 231, 327-328, 330
SWAT: 266-271, 273, 275-278, 281

T

tecnologia blockchain: 319, 321, 325, 327
trabalhadores: 31, 132-139, 142, 144-148, 159, 161-162, 164, 175-176, 178-179, 181-182, 184-188, 245-249, 251-253, 256, 258-259, 306, 308
trabalho plataformizado: 171, 183

U

União Europeia: 27, 33, 67, 132-139, 141-142, 144-148, 186
unilateralismo: 62-63, 65, 71
unipolaridade: 61-62, 64

REALIZAÇÃO



PARCEIROS INSTITUCIONAIS

